

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD DE POSGRADO

**Situación de la inspección del trabajo en el Perú y la percepción que
tienen de ella las personas que laboran para el sistema y sus usuarios**

TESIS

**Para optar el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en
Trabajo y Seguridad Social**

AUTOR

Miguel Angel Julca Babarzy

Lima – Perú

2013

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
 CAPÍTULO I EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL MUNDO	 9
a. Antecedentes históricos de la inspección del trabajo	9
b. Antecedentes remotos de la inspección del trabajo	10
c. El fin de la I Guerra Mundial, el Pacto de Versalles y la inspección del trabajo	12
d. La recomendación N ^a 20 sobre la inspección del trabajo de 1923	13
e. El fin de la II Guerra Mundial y el convenio 81 de la O. I. T	22
 CAPÍTULO II EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERÚ	 25
a. Antecedente remoto de la inspección del trabajo en el Perú	25
b. La inspección del trabajo en el Ministerio de Fomento	25
c. La creación de la Inspección General del Trabajo	26
d. La inspección del trabajo en el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social	27
e. La inspección del trabajo en el Ministerio de Justicia y Trabajo	28
f. La inspección del trabajo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas	29
g. La inspección del trabajo durante la época de la denominada Revolución de las Fuerzas Armadas	30
h. El reglamento de inspectores visitantes del Ministerio de Trabajo	32

i. La inspección del trabajo durante el segundo gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde	39
j. El Decreto Supremo 03-83-TR: La inspección del trabajo y su procedimiento	39
k. La inspección del trabajo durante el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional	44
l. El procedimiento de inspección del trabajo de acuerdo al Decreto Supremo N° 04-95-TR.....	46
m. El Decreto Supremo N° 04-96-TR.....	52
n. La inspección del trabajo en el Gobierno de Transición	56
o. La Ley General de inspección de trabajo y defensa del trabajador	57
p. La paralización de las acciones de inspección del trabajo y la amnistía	66
q. Las modificatorias de la Ley N° 28292	67
r. La Ley General de Inspección del Trabajo	70
s. La propuesta de crear la Superintendencia de Inspección Laboral	74

CAPÍTULO III

LA LEY N° 28806,

LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	82
--	-----------

a. El sistema de inspección del trabajo.....	82
b. Competencia de la inspección del trabajo	86
c. Naturaleza del acto de inspección del trabajo	87
d. La condición del denunciante en el procedimiento de inspección del trabajo.	89
e. Formas de la acción de inspección de trabajo.....	92
f. Del procedimiento en la inspección del trabajo.....	94
g. El sujeto inspeccionado	101
h. El informe.....	103

i. Las órdenes de cumplimiento en el procedimiento de inspección	104
j. La necesidad de requerir la superación de una infracción en el procedimiento de inspección	107
k. La posibilidad de no sancionar frente a la determinación de una infracción....	108
l. La naturaleza jurídica de los hechos constatados por los inspectores ..	109
m. Las medidas complementarias por la autoridad competente.....	111
n. El acta de infracción	113
o. Las infracciones	114
p. Monto, reducción e incremento de las multas.....	116
q. El procedimiento sancionador.....	118
r. Sobre la condición de los trabajadores afectados o interesados en el Procedimiento sancionador	119
s. Medidas cautelares en el procedimiento de inspección del trabajo	120
t. La resolución de sanción	120
u. Comentarios a la Ley N° 28806 y a la acción de inspección del trabajo	121
v. Evaluación de la Ley N° 28806 y las exigencias de la recomendación N° 20 de 1923 que fue el sustento del convenio 81 de la OIT	124

CAPÍTULO IV

COMENTARIOS A LO ESTABLECIDO POR LA LEY, LA REALIDAD Y LA PRÁCTICA RUTINARIA..... 128

a. Sobre la existencia de un sistema de inspección del trabajo a nivel nacional .	128
b. Distribución de inspectores del trabajo a nivel nacional	130
c. Distribución de los inspectores del trabajo y la Población Económicamente Activa (P. E. A.) a junio del 2012.....	133
d. Número de inspectores del trabajo que deben existir de acuerdo a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y total de plazas faltantes	135

e.	Impacto de la Inspección del Trabajo en la P. E. A	137
f.	Sobre los rubros a que se dedica las acciones de inspección del trabajo.....	145
g.	Sobre la competencia de los inspectores de trabajo para actuar en lugares de trabajo móviles que no tienen domicilio en su ámbito administrativo.....	146
h.	Sobre la naturaleza legal de las acciones de inspección y las medidas de requerimiento, prohibición y paralización de obra	149
i.	Sobre la condición de los recurrentes tanto en el procedimiento de Inspección como en el procedimiento sancionador	151
j.	Sobre la orden de inspección y su carácter de auto	155
k.	Sobre la exigencia de dejar constancia de todo lo ocurrido en el acto de Inspección, la facultad de dar fe y ser prueba juris tantum y los formatos instituidos en el procedimiento de inspección.....	156
l.	Sobre el manejo de los poderes en la Ley General de Inspección del Trabajo y el artículo 14 de la Ley General de Sociedades.....	158
m.	Sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las multas por infracciones	164
n.	Sobre la naturaleza de las actas de infracción y la pertinencia De su anulación.....	166
o.	Sobre la posibilidad de seguir las acciones de investigación en una inspección y la existencia de una acción judicial	169
p.	Sobre la doble imposición de multas	172
q.	Sobre el cargo y la situación de los inspectores auxiliares.....	178
r.	Sobre inspecciones laborales realizadas por la SUNAT.....	180
s.	Sobre la situación que no hay un registro de sanciones por centro de trabajo.....	182
t.	Sobre la situación que hasta la fecha no hay acceso de la inspección del trabajo a la planilla electrónica, al RENIEC y a Registros Públicos en tiempo real	183
u.	Sobre la limitación que la inspección del trabajo sólo sea para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada	185
v.	Sobre las infracciones subsanables y las insubsanables	186
w.	Sobre el carácter preventivo o inquisidor de la inspección del trabajo ..	188

CAPÍTULO V LA SITUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.....	191
--	------------

CAPÍTULO VI SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS ATENDIDAS POR EL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS TRABAJADORES.....	196
--	------------

a. Los trabajadores	196
b. Los representantes de los empleadores	205
c. Los inspectores del trabajo	210

CAPÍTULO VII CONCLUSIONES RECOMENDACIONES Y BIBLIOGRAFÍA	214
---	------------

a. Conclusiones	214
b. Recomendaciones	217
c. Bibliografía.....	222

ANEXOS

Anexo N° 01 Cuestionario para los trabajadores recurrentes	226
Anexo N° 02 Cuestionario para representantes de los empleadores.....	229
Anexo N° 03 Cuestionario para inspectores del trabajo.....	232
Anexo N° 04 Relación de cuadros	234

INTRODUCCIÓN

El documento que se presenta, es el informe final de la tesis sobre “La situación de la inspección del trabajo en el Perú y la percepción que tienen de ella las personas usuarias del servicio y los inspectores del trabajo.

El objetivo de la investigación fue obtener un diagnóstico del desarrollo de la institución en nuestro medio a fin que sea el documento base para otras investigaciones. La inspección del trabajo es una respuesta eficaz desde el Estado para combatir los defectos del mercado laboral y producir inclusión social, dos aspectos centrales de nuestra realidad laboral.

La hipótesis planteada fue que la inspección del trabajo en el Perú es ineficiente, en razón que no existe una política de Estado para desarrollar la institución. La percepción que tiene los que trabajan en el sistema y los usuarios es la ineficiencia del sistema.

Las metodologías usadas para desarrollar el trabajo de investigación fueron todas las formas permitidas de interpretación del derecho en el caso de la interpretación de las normas y la aplicación de cuestionarios diferenciados en el caso de la medición de la percepción.

En el documento se da cuenta de los hitos importantes en su creación tanto en el mundo, América Latina y en el Perú, las normas internacionales que lo regulan a través de la Organización Internacional del Trabajo; de los principales momento que atravesó para su implementación en la administración pública en

el Perú, por los distintos gobiernos que le han sucedido, señalando bajo la presidencia y gestión ministerial de los mandatarios del momento.

Contiene los resúmenes de los dispositivos que la han ido regulando, con un análisis y evaluación sobre el cumplimiento de las exigencias internacionales. De cómo la afectó el proceso de la flexibilización del trabajo en la década del 90, un comentario de la ley vigente, sus aportes, ambigüedades, los resultados de la aplicación de cuestionarios a los trabajadores recurrentes, representantes de los empleadores e inspectores del trabajo. Las conclusiones y trece propuestas de modificación de la ley vigente y una para su mejor funcionamiento.

Lima, noviembre del 2013.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL MUNDO

a. Antecedentes históricos de la inspección del trabajo en el mundo.

Una reflexión previa, sobre lo esencial de la inspección del trabajo, obliga a resaltar que su desarrollo y vigencia, de alguna forma, señala un cambio importante del sistema; que sale del contexto laboral y se ubica en la concepción ideológica de la época.

En el contexto del triunfo de la burguesía, el liberalismo, el desarrollo del capitalismo, predominó la idea fuerza en la sociedad que el Estado no debe intervenir en la actividad económica, en el desarrollo de la iniciativa privada, del apogeo del liberalismo económico; la historia de la Inspección del Trabajo entendida como una intervención fuerte al empleador, preventiva y pedagógica, pero en esencia compulsiva y sancionadora, va a ser la historia de cómo la sociedad en general se aleja del abstencionismo al intervencionismo; de la contemplación al mejoramiento de los defectos del mercado.

Un dato histórico en ese sentido es lo acontecido tras la Ley de Chapellier del 14 de junio de 1791, mediante la cual se abolió el régimen corporativo de contratación por gremios en Francia y se inició un episodio en donde bajo los argumentos de la libertad proclamada por la revolución francesa se propició la quiebra de todo límite a favor en la jornada de trabajo, en esta época bajo la pasividad del estado y avance del industrialismo se sometió a los trabajadores a las peores condiciones de trabajo, remuneraciones ínfimas y jornadas prolongadas. El periodo tuvo su límite, por las serias consecuencias de la

situación de la salud de los trabajadores, lo que obligó a las autoridades gubernamentales de la época a revisar su conducta e intervenir a favor de asegurar a los trabajadores condiciones que no atenten contra su sanidad.

b. Antecedentes remotos de la inspección del trabajo.

Mario De La Cueva, refiere que ya en 1669, se estableció la Inspección del Trabajo como medio de controlar la producción de las fábricas en Europa¹; no obstante ello Wolfgang Von Richthofen, en su libro La Inspección del Trabajo, Guía de la profesión² indica que la Inspección del Trabajo nace en Gran Bretaña en 1802 cuando el parlamento aprobó una ley sobre salvaguarda de la salud y de la moralidad de los aprendices en las fábricas textiles y otros sectores, estaba a cargo de comités de voluntarios lo que resultó ineficaz. Era una inspección facultativa a cargo de jueces de paz o eclesiásticos quienes a título honorífico visitaban los establecimientos fabriles en horas de trabajo, la idea fue informar a los jueces cuando se encontraban situaciones que podían favorecer el desarrollo de una epidemia.

El nombramiento de 4 Inspectores de Trabajo en 1833 en Gran Bretaña, es el inicio de la Inspección del Trabajo, como la entendemos hoy día; debe referirse que esas personas fueron de gran prestigio y que la preocupación mayor fue la duración de la jornada de trabajo.

¹ La cita es de Jesús Roca Moreyra, en su tesis la Inspección del Trabajo como forma de prevenir los conflictos laborales de carácter jurídico, de la facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad Mayor de San Marcos, en el año 1998.

² Wolfgang Von Richthofen, La Inspección del Trabajo, Guía de la profesión; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; página 34; los fundamentos; España 2003.

En Alemania, en 1837 el empresario Schuachart propuso establecer un servicio de inspección para las fábricas, pero su idea no prosperó hasta después de 15 años.

En Francia, mediante la ley del 22 de marzo de 1841, se estableció la Inspección para la protección del trabajo de niños, las inspecciones eran calificadas por una comisión cuyos integrantes desarrollaban sus servicios en forma gratuita; por otra parte, el empresario Daniel Le Gand, propuso una Ley de protección social de los trabajadores, la misma que se logró después de 30 años.

En Inglaterra, mediante la Ley del 06 de junio de 1844, se estableció la competencia de la Inspección del Trabajo, se la separó de la función judicial, se encargó a los Inspectores las labores administrativas de verificar en las fábricas el cumplimiento de las leyes de salubridad y el control de accidentes de trabajo.

En Francia, mediante Ley del 07 de diciembre de 1868, se confió la Inspección de Trabajo en las fábricas a los Ingenieros de Minas.

En España, la ley del 24 de julio de 1873, mediante la cual se encargó la función de inspección del trabajo a los jurados mixtos; constituidos por fabricantes obreros, el maestro de escuela y el médico del lugar, presididos por el juez municipal. Aunque los designados nunca se reunieron, fue ejercida solamente por los jueces municipales.

En Francia, mediante Ley del 19 de mayo de 1874, se creó el cuerpo especializado de vigilancia de trabajo de mujeres y menores; luego en 1898 se organizó la Inspección del Trabajo como la conocemos hoy día.

En Inglaterra, por la Ley Altop de 1883, se organizó un rudimentario servicio de fiscalización del trabajo.

En el año 1890 representante de 15 estados asistieron a una conferencia en Berlín para tomar las primeras normas internacionales sobre el Trabajo, dentro de las conclusiones del evento se adoptó una que mencionó que la legislación debía vigilarse por un número adecuado de funcionarios especialmente cualificados; designados por el gobierno e independientes de los empleadores como de los trabajadores, bajo esta afirmación estaba contenida no solamente las consideraciones sociales, sino consideraciones de orden económico equitativas de producción y de la competencia.

En Inglaterra, en 1899 se designaron el primer Inspector Médico de fábrica y el primer asesor especialista en ingeniería.

En Alemania, en 1901 fue designada la primera mujer inspectora de fábrica, Elsa Von Richthofen.

En Uruguay, el 17 de noviembre de 1915 se expidió la Ley N° 5350 sobre las 8 horas de trabajo, que en su artículo séptimo estableció un cuerpo de 25 inspectores vigilantes del cumplimiento de esta ley; con una remuneración de 1080 pesos y una multa por obstrucción de 25 pesos por cada infracción.

c. El fin de la primera guerra mundial, el pacto de Versalles y la inspección del trabajo.

En 1919, con la celebración del pacto de Versalles y el fin de la I Guerra Mundial, en el capítulo XIII de ese pacto, en el señalamiento de la agenda para la primera asamblea general, en el punto 9 de los principios básicos, se

estableció que cada estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección para los obreros.

En los primeros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo, se instituye la Inspección del Trabajo. La recomendación N° 5 del 28 de noviembre de 1919 sobre Inspección del Trabajo y la recomendación 20 del 29 de octubre de 1923.

En la recomendación N° 5 sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), la misma que estableció lo siguiente: cada miembro de la Organización Internacional del Trabajo, implante lo más pronto posible, si no lo hubiere hecho, no sólo un sistema que garantice la inspección eficaz de las fábricas y talleres, sino también un servicio público, encargado especialmente de salvaguardar la salud de los obreros, que se mantendrá en relación con la Oficina Internacional del Trabajo.

d. La recomendación N° 20 sobre inspección de trabajo de 1923.

La recomendación N° 20, sobre inspección de trabajo de 1923, es todo un avance en establecer el carácter de la Inspección del Trabajo, sus indicaciones fueron precisas y aún totalmente vigentes. Con respecto al objeto de la inspección, estableció que el servicio de inspección que cada miembro debió organizar de conformidad con el principio enunciado en el numeral 9 del

artículo 41º de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo³ debió tener por misión esencial asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como: la vigilancia del respeto de las horas de trabajo y descanso; trabajo nocturno; prohibición del empleo de ciertas personas en trabajos peligrosos, insalubres o superiores a sus fuerzas; higiene y seguridad; inclusive consideraba que los estados no distraigan a los inspectores del trabajo en tareas no propias a su objeto y señalaba muy precisamente que estas funciones no perjudiquen su función esencial o que estén en todo lo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores y que no perjudiquen o que no puedan comprometer en modo alguno la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los patronos y los trabajadores.

Sobre las facultades de los Inspectores de Trabajo, fijó con gran precisión la naturaleza de las funciones y de los poderes de la Inspección del Trabajo, es así que en sus disposiciones generales estableció que los inspectores, provistos de documentos que acrediten su personalidad, deberían estar facultados por la ley para visitar e inspeccionar, a cualquier hora del día y de la noche, los lugares en que puedan tener motivo racional para suponer que hay personas trabajando que gozan de la protección legal, y para entrar de día en

³Cabe precisar que cuando la Recomendación N°20 se refiere a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, se trata de la constitución originaria antes de su modificación en 1946, en tanto la Constitución actual de la Organización, tal como fue enmendada en 1946, no contiene ninguna referencia expresa a la organización de un servicio de inspección

todos los lugares en que puedan tener motivo racional para suponer que son establecimientos sujetos a su vigilancia.

Para interrogar sin testigos al personal del establecimiento, y con el fin de desempeñar su misión a dirigirse para obtener informes, a cualquier persona cuyo testimonio pudiera parecerles necesario, solicitar la presentación de cualquier registro o documento exigido por las leyes que reglamenten el trabajo.

Así mismo, estableció que los inspectores deberían estar obligados a no revelar los secretos de fabricación y, en general, los procedimientos de explotación que puedan tener conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

También estableció que los inspectores deberían poder denunciar directamente a las autoridades judiciales competentes las infracciones que hubieren comprobado. En los países en que esto no sea compatible con los sistemas y principios de derecho, las actas redactadas por los inspectores deberían considerarse como documentos fidedignos en el juicio, salvo prueba en contrario.

Sobre los casos en que fuere necesario tomar medidas inmediatas para que los locales y las instalaciones estén de acuerdo a lo exigido por la ley, la Recomendación N° 20 estableció dos posibilidades: que los inspectores tengan facultad de poder formular requerimientos que lleven implícita la ejecución, dentro de un plazo determinado, a las modificaciones, en los locales o instalaciones, que sean necesarias para asegurar la aplicación exacta y precisa de la legislación sobre higiene y seguridad de los trabajadores, o dirigirse a la autoridad competente para que formule dichos requerimientos.

Inclusive estableció que en los países donde los requerimientos de los inspectores tengan fuerza ejecutiva, su efecto no podrá ser suspendido sino mediante la interposición de un recurso ante las autoridades administrativas superiores o ante los tribunales; pero, en todo caso, las garantías concedidas a los empleadores contra cualquier arbitrariedad no deberían impedir en modo alguno la ejecución de las medidas prescritas con objeto de prevenir peligros inminentes que hayan sido debidamente comprobados.

Sobre los aspectos de seguridad y salud en el trabajo, estableció pautas muy concretas afirmando que si bien es esencial que la inspección esté provista de todos los poderes legales necesarios para la realización de su cometido, es igualmente importante que los inspectores estén instruidos en los últimos adelantos de la producción y tecnología. Que busquen hacer el trabajo menos peligroso e insalubre; e incluso, estableció procedimientos para alcanzar este objetivo, los mismos que fueron:

(a) todos los accidentes deberían ser notificados a las autoridades competentes, una de las misiones primordiales de los inspectores debería consistir en investigar los accidentes, y en particular aquellos de carácter grave o frecuente, con el fin de determinar las medidas que puedan evitar su repetición.

(b) los inspectores deberían informar y aconsejar a los jefes de empresa sobre los mejores dispositivos de seguridad e higiene.

(c) los inspectores deberían fomentar la colaboración de los jefes de empresa, de sus encargados y de sus trabajadores, a fin de despertar el sentimiento

personal de la prudencia, y promover medidas de seguridad y perfeccionar los mecanismos de protección.

(d) los inspectores deberían esforzarse por mejorar y perfeccionar las medidas de higiene y seguridad, mediante el estudio continuo de los métodos técnicos para la instalación interior de los talleres, mediante investigaciones especiales sobre problemas de higiene y seguridad, o mediante cualquier otro método.

(e) en los países en donde se haya considerado preferible mantener una organización especial de seguros y de prevención de accidentes del trabajo completamente independiente de los servicios de inspección, los funcionarios especiales de dicha organización deberían inspirarse en los principios que preceden.

Sobre los inspectores del trabajo estableció que es esencial que los inspectores posean una gran experiencia, desde el punto de vista técnico, que tengan una sólida cultura general, puedan captar la confianza de todos por sus aptitudes y sus cualidades morales.⁴

Sobre el régimen laboral estableció que los Inspectores del Trabajo deberían estar dotados de un estatuto orgánico que lo independice de los cambios de gobierno. Para sustraerlos de toda influencia exterior, los inspectores deberían poseer una situación y recibir una remuneración satisfactoria y no deberían tener interés alguno en los establecimientos sujetos a su inspección. Que antes de ser nombrados definitivamente, los inspectores deberían pasar un período de prueba destinada a experimentar sus cualidades y a adiestrarlos en sus funciones, y su nombramiento debería tener carácter definitivo solamente

⁴La recomendación explica que esta exigencia es por la complejidad de la industria moderna y sus tratos con diferentes autoridades y dirigentes de organizaciones sindicales.

cuando, al final de dicho período de prueba, se haya demostrado que poseen las aptitudes necesarias para desempeñar las funciones de inspector.

Así mismo, ya tenía muy claro que en las circunstancias que los países estén divididos en distritos de inspección, y en particular cuando las industrias del país sean variadas, es conveniente que los inspectores, especialmente durante los primeros años de su servicio, sean trasladados de un distrito a otro, a intervalos adecuados, para que adquieran una experiencia completa del funcionamiento de la inspección.

Para ese tiempo, tuvo mucha claridad sobre la preferencia de la residencia en el lugar y estableció que tengan su residencia en los distritos industriales, cuando las condiciones del país lo permitan, a fin de que los inspectores mantengan el más estrecho contacto con los establecimientos que inspeccionan, así como con los empleadores y trabajadores, para que la mayor parte posible de su tiempo se consagre a la visita efectiva de los establecimientos.

Sobre el control y uniformidad de criterios en la inspección de trabajo, estableció que los inspectores estén sujetos a vigilancia general de un inspector superior que posea relevantes condiciones y larga experiencia.

Los inspectores superiores deberían reunirse con relativa frecuencia para discutir las cuestiones suscitadas en las regiones sometidas a su inspección que estén relacionadas con la aplicación de la ley y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Estableció claramente que la Inspección del Trabajo debería estar sujeta al control directo y exclusivo de una autoridad nacional central y no debería estar

sujeta al control de las autoridades locales ni depender de ellas en modo alguno para el ejercicio de ninguna de sus funciones.

Estableció la especialización de los Inspectores del Trabajo y concluyó que en razón de la dificultad de las cuestiones científicas y técnicas resultantes de las condiciones de la industria moderna, en lo que concierne al empleo de sustancias peligrosas, a la supresión de polvo y evacuación de gases perniciosos, al empleo de la corriente eléctrica, etc., es esencial que el Estado emplee peritos que posean experiencia y conocimientos especiales en medicina, mecánica, electricidad u otras materias relacionadas con dichos problemas.

Estableció la necesidad que existan inspectores del trabajo de ambos sexos, ya para ellos era evidente que, para ciertas materias y ciertos trabajos, es preferible confiar la inspección a hombres, y que para otros conviene más confiarla a mujeres, las inspectoras deberían, por regla general, tener las mismas facultades y deberes y ejercer la misma autoridad que los inspectores, a reserva de que posean la práctica y la experiencia necesarias, y deberían tener el mismo derecho de ascenso a los puestos superiores.

Sobre los tipos de inspección del trabajo tuvo muy claro la necesidad de la visita sin aviso previo, del seguimiento a los empleadores infractores, de otorgar reserva y facilidades para la visita por denuncia.

Que se considere a los jefes de empresa o a sus representantes, en virtud de un principio absoluto, responsables de la observancia de la ley, y que puedan ser perseguidos, sin aviso previo, en caso de infracción deliberada de la ley o de negligencia grave en su observancia; este principio no se aplicará en los

casos especiales en que la ley disponga que el empleador deberá ser avisado previamente para la ejecución de ciertas medidas.

Ya recomendaba que en lo posible cada establecimiento sea visitado por un inspector una vez al año, a fin que se realice una inspección general de su situación, independientemente de las visitas especiales que pudieran ser necesarias como consecuencia de una queja particular o por otras razones.

También recomendó que los establecimientos importantes y aquellos en los cuales las instalaciones no sean satisfactorias, desde el punto de vista de la seguridad y de la salud de los obreros, así como los establecimientos donde se realicen trabajos insalubres o peligrosos, sean visitados con mucha más frecuencia.

Que se conceda toda clase de facilidades a los trabajadores y a sus representantes para que señalen libremente a los inspectores cualquier falta o infracción de la ley en el establecimiento en que estén empleados; que el inspector proceda rápidamente, siempre que sea posible, a investigar las quejas de este género; que la queja sea considerada por el inspector como absolutamente confidencial, y que no se dé ninguna indicación al empleador o a sus representantes de que se va a proceder a una visita de inspección como consecuencia de una queja.

También estableció la consulta con los empleadores, trabajadores y sus organizaciones con objeto de lograr una estrecha cooperación a fin de mejorar las condiciones concernientes a la salud y a la seguridad de los trabajadores.

Así mismo, que el Estado adopte disposiciones apropiadas para lograr que los empleadores o sus representantes y los trabajadores conozcan las

disposiciones de la ley y las medidas que deben tomarse para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, por ejemplo, exigiendo que los empleadores pongan en el establecimiento carteles que contengan un resumen de las disposiciones de la ley.

También esta recomendación ya tuvo muy claro la necesidad de elaborar informes sobre la realidad laboral a través de la Inspección del Trabajo, ya se dio cuenta que el inspector de trabajo era, por su contacto tan directo de la realidad, el agente más indicado para levantar a partir de su rutina una información objetiva y veraz de tal manera que estableció que los inspectores deberían presentar a la autoridad central, de manera uniforme, informes periódicos sobre los resultados y la actividad del servicio de inspección, y dicha autoridad debería presentar en un informe anual, publicado lo más rápidamente posible y en todo caso dentro de un plazo de un año a contar desde la terminación del año a que se refiera, un examen general de los datos suministrados por los inspectores.

El año calendario adoptado para todos estos informes debería ser uniformemente el año que comienza el primero de enero y debe contener como mínimo el siguiente detalle: una lista de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo promulgados durante el año correspondiente. Los cuadros estadísticos necesarios para dar toda clase de datos acerca de la organización y la actividad de la inspección, así como los resultados obtenidos por ella; la organización y la composición del personal del servicio de inspección; el número de los establecimientos sujetos a las leyes y reglamentos, clasificados por grupos de industrias, con indicación del número

de trabajadores empleados (hombres, mujeres, menores); el número de visitas de inspección efectuadas en cada categoría de establecimientos, con indicación del número de trabajadores empleados en los establecimientos inspeccionados (debiendo ser este número el que se haya comprobado en la primera visita del año), el número de los establecimientos que hayan sido inspeccionados más de una vez en el transcurso del año; el número, el carácter de las infracciones de las leyes, reglamentos denunciados a las autoridades competentes, el número y la naturaleza de las condenas dictadas por las autoridades competentes; el número, la naturaleza y la causa, por categorías de establecimientos, de los accidentes y de las enfermedades profesionales que hubieren sido declarados.

e. El fin de la segunda guerra mundial y el convenio 81 de la O. I. T.

Fue al final de la Segunda Guerra Mundial, que se retomaría con gran vigor todos estos esfuerzos, es así que el 11 de julio de 1947, en la 30ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo se adoptó el Convenio 81, sobre la Inspección del Trabajo en la industria y el comercio; en gran parte tiene todas las orientaciones de la recomendación N° 20 de 1923.

Sobre esta función existen otros instrumentos, ellos son:

La recomendación 81, de la misma fecha que la adopción del convenio 81, del 11 de abril de 1947, trata sobre las funciones preventivas de la inspección, establece que toda persona que inicia un establecimiento industrial o comercial, y que luego queda en la competencia de la inspección del trabajo, debería estar obligada a notificarlo a la inspección del trabajo, lo que se puede realizar

en forma directa o a través de la autoridad competente, inclusive establece que los planos de los proyectos de establecimientos deberían ser motivo de revisión de la inspección del trabajo; también tiene recomendaciones sobre la organización de comités de seguridad como organismos de colaboración con los empleadores para que velen por estos aspectos; sobre la difusión de las normas y finalmente sobre intervención de los inspectores del trabajo en el conflicto del trabajo recomendó que los inspectores del trabajo no intervengan como conciliadores o árbitros.

La recomendación 82 de la misma fecha que el convenio 81, sobre la extensión del sistema de inspecciones del trabajo en minas y transporte.

El Convenio 129 del 25 de junio de 1969⁵, sobre la extensión del servicio de inspección del trabajo en la agricultura, en el cual se define la empresa agrícola diferenciándola de la industrial y comercial, con la idea que no queden al margen de la inspección y el concepto de disposición legal en la cual establece que están comprendidos además de la legislación los laudos arbitrales, los contratos colectivos y extiende lo establecido por el convenio 81 para el área de la agricultura.

La recomendación 133 del 25 de junio de 1969, la que orienta incorporar a la inspección del trabajo en la agricultura, todo lo que implique los accesorios a la actividad, como son los servicios técnicos, la formación de los trabajadores agrícolas, los servicios sociales, cooperativas y asistencia obligatoria a las escuelas.

⁵ El convenio 129, no ha sido ratificado por nuestro país.

El Convenio 150⁶ y la recomendación 158 del 26 de junio de 1978, mediante las cuales los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se comprometen en tener un sistema que garantice una acción coordinada y planificada en materia del trabajo, en ese sentido la Inspección del Trabajo, aparece insertada dentro de un sistema mayor que abarca toda una política, una administración estatal para vigilar, promover, registrar y estudiar la situación de las personas que laboran, que es la situación actual y últimamente el Protocolo 81 de 1995 sobre la inspección del trabajo en establecimientos no comerciales, que implica la inspección de las dependencias de la administración pública.

⁶ El convenio 150, no ha sido ratificado por nuestro país

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERÚ

a. Antecedente remoto de la inspección del trabajo en el Perú.

Mediante el Decreto Supremo del 24 de enero de 1913, cuando era presidente el ciudadano Guillermo Enrique Billinghurst Angulo, se reguló, entre otros aspectos, el procedimiento de cierre de empresa y se encargó a la Policía, a las Intendencias de la Policía, la labor de inspeccionarlas; según el artículo “La Inspección del Trabajo en el Perú”, publicado en la Revista Trabajo N° 8,⁷ del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; este es el antecedente más remoto sobre la Inspección del Trabajo en el Perú. No obstante ello, es importante mencionar que para ese tiempo, le correspondía a las municipalidades la tarea de supervisar el cumplimiento de los dispositivos laborales de los niños y mujeres.

Mediante el Decreto Supremo del 30 de enero de 1913, en la Intendencia de la Policía, se creó la sección Obrera, la misma que, entre otras funciones tenía, la de recibir la información sobre el mercado laboral u ofertas de empleo, para lo cual tuvo la función de inspeccionar los ambientes del centro de trabajo para constatar si reunían las condiciones de higiene y seguridad

b. La inspección del trabajo en el Ministerio de Fomento.

Mediante Resolución Suprema del 30 de setiembre de 1919, cuando era presidente el ciudadano Augusto Bernardino Leguía y Salcedo, se creó la

⁷ “La Inspección del Trabajo en el Perú”, publicado en la Revista Trabajo N° 8, del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, de setiembre de 1998; sin nombre del autor.

sección Trabajo dentro de la Dirección de Fomento del Ministerio de Fomento, se le encargó supervisar el cumplimiento de las normas laborales de carácter laboral de los empleados y las denuncias formuladas por los obreros.

Mediante el Decreto Supremo del 06 de marzo de 1920, se reglamentó las funciones de la Sección Trabajo, en una disposición transitoria; le otorgó competencia en materia de Inspección, además de los servicios de Legislación del Trabajo, Estadística, Asociaciones e Instituciones del Trabajo, Cultura y Previsión Social y estableció la obligación a las empresas a fin que proporcionen información de carácter laboral.

Mediante el Decreto Supremo del 20 de marzo de 1920, se dispuso que las autoridades políticas y los funcionarios administrativos realicen labores de inspección en tanto se cree un sistema de inspección del trabajo en todo el país.

c. La creación de la Inspección General del Trabajo.

Por Resolución Suprema del 02 de enero de 1929, se creó la Inspección General del Trabajo, dentro del entonces Ministerio de Fomento, esta dependencia estuvo encargada de velar por el cumplimiento de leyes, decretos y resoluciones relativas al trabajo; por esta norma, la función de inspección del cumplimiento de las leyes laboral de los niños y mujeres pasa de las municipalidades al gobierno central.

Mediante el Decreto Ley N° 7190 del 17 de junio de 1931, cuando era presidente Luís Sánchez Cerro, se otorgó facultades jurisdiccionales a la Sección Trabajo sus resoluciones tuvieron el carácter de cosa juzgada, no

obstante lo mencionado en el caso que una de las partes no cumpla este era visto por el fuero común.

Por Decreto Supremo del 17 de julio de 1931, se establecieron oficinas de inspecciones regionales de trabajo en las provincias de la Libertad, Junín y Chancay.

Según el artículo de la Revista Trabajo, citado anteriormente; en este período, la inspección de trabajo, era concebida como adjunta a las labores de la Sección Trabajo, la prevención del conflicto no estaba en esta visión; los inspectores de la época eran personas no especializadas en materia laboral y el ámbito de su acción no superaba la ciudad de Lima y Callao. No existía un sistema de inspección laboral.

Mediante Decreto Supremo del 10 de enero de 1933, se creó la Inspección del Fondo de Garantía de la Ley N° 1378, sobre accidente de trabajo a fin de vigilar los aportes al fondo indemnizatorio por accidentes de trabajo.

d. La inspección del trabajo en el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.

Mediante la Ley N° 8124, se creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, el 05 de octubre de 1935, cuando era presidente de la república el General Oscar R. Benavides. Este nuevo ministerio estuvo compuesto por las siguientes direcciones: Salubridad, Trabajo, Previsión Social y Asuntos Indígenas. La sección Trabajo la conformaban la Sección Inspección General de Trabajo, la sección inspecciones regionales de trabajo y la oficina de procuraduría y defensa legal obrera gratuita. En esta etapa la Inspección del

Trabajo tuvo un carácter eminentemente punitivo, el rol preventivo y orientador no se encontraba presente; en ese sentido, detectada una infracción inmediatamente era materia de una multa por parte de la Dirección trabajo. La Dirección de Previsión Social, tuvo a su cargo la fiscalización de las normas previsionales, lo que estableció una especialización por el tipo de normas a fiscalizar; esta especialización se profundizó con la creación de los seguros sociales de obreros y empleado.

Por Decreto Supremo del 05 de agosto de 1940, se creó el Departamento Nacional de Higiene Industrial y se dispuso que el Departamento de Higiene y Seguridad Industrial de la Dirección de Trabajo y Previsión Social funcione como Inspección de Accidentes del Trabajo.

Mediante Ley N° 9483, del 31 de diciembre de 1941, se creó el Fuero Privativo de Trabajo, dentro de la Dirección de Trabajo; en este esquema administrativo, los inspectores de trabajo de provincias adquirieron funciones jurisdiccionales y para ingresar al servicio eran propuestos por la Corte Superior correspondiente.

e. La inspección del trabajo en el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Mediante Ley N° 9487, del 11 de diciembre de 1942, cuando era presidente de la república Manuel Prado y Ugarteche, se creó el Ministerio de Justicia y Trabajo; las Direcciones de Trabajo y Asuntos Indígenas pasan a este nuevo ministerio y las de Salubridad y Previsión Social pasan al nuevo Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En este sentido, la Inspección del Trabajo se divide en dos, de acuerdo a la materia que debió fiscalizar, el Ministerio de

Justicia y Trabajo a cargo de la Inspección del Trabajo en relación a las normas laborales y la inspección de las normas previsionales a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

f. La inspección del trabajo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

Mediante el Decreto Ley N° 11009, del 30 de abril de 1949 se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, cuando era presidente de la república el General Manuel Odría, fue su primer ministro el General de División Armando Artola del Pozo, en esta nueva estructura se creó la Dirección General de Trabajo que tuvo, entre otras, las Divisiones de: Inspecciones, Previsión Social, Regímenes Especiales de Trabajo e Inspecciones Regionales; en este esquema la División de Previsión Social verificaba el cumplimiento de las normas de Seguridad e Higiene Ocupacional; La División de Regímenes Especiales de Trabajo fiscalizaba el trabajo de mujeres y niños, trabajo agrícola, yanaconaje; trabajo textil y en transporte.

Mediante Decreto Supremo del 8 de febrero de 1950, se amplió las atribuciones de la División de Inspecciones de la Dirección de Trabajo, se otorgó las funciones de control y vigilancia de las disposiciones laborales en los centros de trabajo.

Por Decreto Supremo N° 36, del 31 de agosto de 1957, se reorganizó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; en la Dirección de Trabajo se crearon 4 Sub Direcciones, entre ellas, la Sub Dirección de Servicios de

Inspección, con la atribución de velar por el cumplimiento de los dispositivos laborales y protección a los trabajadores.

Cuando era presidente de la república, en su segundo período, Manuel Prado y Ugarteche, el 15 de diciembre de 1959, mediante Resolución Legislativa N° 13284, se ratificó el Convenio Internacional N° 81 sobre Inspección de Trabajo lo que fue registrado ante la OIT el primero de febrero de 1960.

El 01 de julio de 1960, mediante el Decreto Supremo N° 4 se redistribuyó los servicios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, mediante este dispositivo las Divisiones de Inspección General, Mujeres y Menores y Seguridad Industrial pasaron a depender de la Sub Dirección Servicios de Inspección.

Mediante Ley N° 15850, del 31 de diciembre de 1965, se modificó la denominación del Ministerio a Ministerio de Trabajo y Comunidades, pero que no significó mayor cambio para la realización de las Inspecciones de Trabajo.

g. La inspección del trabajo durante la época de la denominada revolución de las fuerzas armadas.

Cuando era presidente de la república el General Juan Velasco Alvarado y ministro de trabajo el Teniente General FAP Pedro Sala Orosco; el 12 de julio de 1971, mediante el Decreto Supremo N° 03-71-TR, se reguló las funciones y procedimiento sobre Inspección de Trabajo en general.

El 23 de noviembre de 1971, se declara en reorganización al Ministerio de Trabajo y Comunidades, mediante esta norma se encarga a la Dirección

General de Trabajo la prevención de los conflictos de trabajo cuando la relación de trabajo está vigente.

Es importante dar cuenta que desde 1949 predominó en la forma de brindar el servicio de inspección del trabajo, la idea de la Inspección especializada, es decir, la inspección que solamente se le encarga efectuar investigaciones por rama de actividad, tales como: panadería, textiles, bancos, comercio y servicios, agricultura; que existió dependencias para atender reclamos laborales por regímenes especializados, las que contaron con inspectores de Trabajo encargados de la verificación de problemas laborales por ramas de actividad.

Con la reorganización del Ministerio de trabajo de 1971 se cambió la forma de brindar el servicio a inspecciones generalistas, es decir, la atendida por Inspectores de Trabajo que poseen amplios conocimientos de legislación laboral y de higiene y seguridad ocupacional para efectuar inspecciones en todas las ramas de la actividad.

En el año 1972, se creó en el Ministerio de Trabajo las Brigadas de Inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones laborales en los predios rústicos en el contexto de la Reforma Agraria, a cargo de inspectores abogados quienes coordinaban sus acciones con los funcionarios de la reforma agraria del Ministerio de Agricultura.

h. El reglamento de inspectores – visitantes del Ministerio de Trabajo.

A partir del Decreto Supremo 03-71–TR se han expedido normas que han reglamentado el procedimiento de inspección del trabajo de las cuales es importante hacer un resumen y la comparación entre lo establecido en las normas peruanas y el mandato del Convenio 81 y la recomendación N° 20 de 1923 de la O. I. T., a fin de precisar si nuestra legislación fue cumpliendo con las exigencias internacionales.

Según el Abogado Jorge Rendón Vásquez⁸, en nuestro país, hasta la expedición del Decreto Supremo 003-71-TR, solo existían algunas reglas dispersas sobre el procedimiento de inspección. Cuando los funcionarios de trabajo a cargo de la solución de conflictos laborales consideraban necesaria una inspección, comisionaban a un inspector visitador quien se presentaba al centro de trabajo y se reunía con el empleador o sus representantes para acordar los términos de la inspección, después de lo cual procedía a efectuar la inspección y a redactar un informe que firmaba sólo él; este informe tuvo valor probatorio de instrumento público. Si el inspector visitador juzgaba necesario o deseaba, llamaba al trabajador o a los dirigentes sindicales para el acto de inspección.

En tales casos, como se puede suponer, la solución de los conflictos laborales se basaba en el informe del inspector-visitador.

Según el mismo Jorge Rendón Vásquez, el procedimiento de inspección no garantizaba un resultado predecible a favor del trabajador, en sus palabras

⁸ Jorge Rendón Vásquez, es profesor emérito de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, autor de varios libros sobre derecho laboral, abogado litigante y novelista; fue funcionario durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado.

“...la inspección del trabajo formaba parte del andamiaje formal levantado para no aplicar las exiguas disposiciones de protección a los trabajadores...”.

El Decreto Supremo 03-71-TR, cuyo autor fue justamente el Doctor Jorge Rendón Vásquez, en el contexto del gobierno de facto del General Juan Velasco Alvarado; reguló el procedimiento de inspección al que denominó “Reglamento de Inspectores – Visitadores del Ministerio de Trabajo”⁹, un resumen de lo dispuesto por sus diecinueve artículos, es el siguiente:

Sobre las materias que competían a la inspección, fueron el cumplimiento de las disposiciones legales o convencionales, también estableció mediante el inciso b) del artículo 1°, que el inspector – visitador podía indagar sobre cualquier otra deficiencia o abuso que no necesariamente estén cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Sobre las exigencias educacionales del Inspector, el artículo 2° exigió que sean personas que posean conocimientos de disposiciones laborales, convencionales, seguridad social y otras de derecho social.

Sobre la forma de cómo se generaba el procedimiento de Inspección del Trabajo, el artículo 3° estableció que podía iniciar a decisión de la Autoridad Administrativa del Trabajo, judicial de Trabajo y persona interesada.

⁹ De un criterio diferente es el profesor Francisco Gómez Valdez, quien al comentar el artículo 1 de la Ley N° 28806, en el libro “ La Inspección del Trabajo análisis artículo por artículo”; afirma que en nuestro país la inspección del trabajo ha sido una materia muy legislada, en ese sentido evoca el Decreto Supremo del 17 de junio de 1931 mediante el cual se estableció las atribuciones de los entes de inspección; que inclusive en su criterio eran más importantes que en la actualidad; las mismas que fueron fortalecidas por el Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936 en la que incluso amplió sus competencias a la Higiene y seguridad industrial; que mediante el Decreto Supremo del 08 de febrero de 1950 incluían posibilidades de recurrir a sanciones civiles y penales contra los transgresores; para el profesor Gómez el Decreto Supremo 03 – 71 estableció una suerte de contencioso administrativo de inspecciones al permitir la observación del acta dentro del plazo de tres días. Francisco Gómez Valdez, comentario al artículo 1 de la ley N° 28806 en el libro Comentario a la Ley General de Inspecciones del Trabajo artículo por artículo, página 21

Sobre quienes realizaban el acto de inspección, mediante los artículos 4° y 5° se estableció que fueron los inspectores visitantes del Ministerio de Trabajo designados a visitar el centro de trabajo, si los hechos estaban relacionados con actividades de otros ministerios la inspección se realizaba en conjunto con el personal designado de esos ministerios.

Sobre los tipos de procedimientos de inspección, en el artículo 6° se estableció que existían inspecciones periódicas que se efectuaba mediante un rol de visitas y otras urgentes que se realizaban inmediatamente.

Sobre las facultades que otorgó este reglamento al Inspector de Trabajo fueron: El ingreso libre a los centros de trabajo sin previa notificación a cualquier hora, tanto de día como de la noche, con la condición que se encuentre funcionando. Estableció, que se podía ingresar sin autorización de los superiores del centro de trabajo, cuando existía alguna información que hacía suponer que se violaba las disposiciones con daño a la salud de los trabajadores, con la obligación de dar cuenta inmediata a sus superiores. Esta facultad era extensiva a todas las personas que trabajan en el Estado que intervenga en las inspecciones. En el caso de la negativa del empleador de permitir el ingreso al centro de trabajo, facultó al inspector de trabajo a solicitar el auxilio de la fuerza pública y sancionó la obstrucción con multa, sin perjuicio de la denuncia penal si ocurrían hechos delictivos.

A efectuar cualquier prueba, examen o investigación a fin de cerciorarse que las disposiciones legales o convencionales son cumplidas; esta facultad incluyó la posibilidad de utilizar cualquier aparato que lo ayude.

En lo referente a la posibilidad de interrogar a las partes, el inspector visitador estaba facultado para interrogar a los trabajadores, empleadores y otras personas sobre los hechos relativos a la investigación; es más, en su artículo 10° estableció que el inspector visitador en el centro de trabajo estaba facultado para convocar a la persona que solicitó la inspección, luego al empleador, dirigentes de la organización sindical, de tal manera que la inspección se realizaba en presencia de todas las partes.

A solicitar la presentación de libros, controles, planillas, registros y cualquier otra documentación relativos a las relaciones entre el empleador y trabajador.

A realizar función conciliadora, cuando producto de la inspección, el inspector visitador conocía un conflicto, tuvo la facultad de hacer de conciliador, con la obligación de registrar en el acta los acuerdos arribados.

Sobre la forma de identificación del inspector de trabajo, en el artículo 8° ordenó que todo inspector – visitador y el personal del Estado que lo acompañe, debía tener una credencial expedida por el Ministerio de Trabajo y que debía mostrar cuando le era solicitada.

Estableció tipos de inspecciones, las iniciadas a petición de persona interesada, las judiciales o de la autoridad administrativa de trabajo, estas inspecciones se circunscribían a lo solicitado; en el caso de las inspecciones por programación, estas se realizaban teniendo en cuenta la relación de materias establecidos por la Dirección General del Trabajo.

El procedimiento de inspección estuvo basado, principalmente, en levantar un acta con la intervención de las partes, en donde se debió registrar todo lo constatado por el inspector y lo que las partes quisieron resaltar o sus

manifestaciones, sin alteraciones, documento que se culminaba con la firma de todas las partes que hubiesen intervenido; en la negativa a firmar de alguna de las partes el inspector estaba facultado para dejar constancia de esa conducta. La inspección se cumplía con la visita y la elaboración del acta, la misma que debió ser puesta en conocimiento de los superiores del inspector acompañada de los informes técnicos que la sustentaban, si la elaboración de los informes demandaba más tiempo, los superiores del inspector debían fijar un plazo.

Copia del acta era entregaba a las partes que intervinieron en la visita; las partes podían impugnar el acta dentro de los 3 días de realizada la visita y estuvieron facultados para impugnar el acta solamente las personas que intervinieron en la visita, el motivo de la impugnación fue la veracidad de los hechos constatados y por esta forma provocar una nueva visita. Las actas no impugnadas eran un documento público, fue considerada prueba salvo demostración de lo contrario.

El artículo 18° estableció que constatado la infracción de las disposiciones legales, la autoridad administrativa de trabajo imponía una sanción y ordenaba el cumplimiento de las normas.

Según el Doctor Jorge Rendón Vásquez, la norma acabó con la situación de fraude legalizado al establecerse un sistema de inspección del trabajo basado en la participación obligatoria y simultánea de los trabajadores, la organización sindical, conjuntamente con la del empleador o sus representantes, en el acto de inspección, en la obligación de suscripción del acta por todas las personas intervinientes en ese acto, en la posibilidad de impugnar el acta de inspección, en la imposición de multas sancionadoras de comprobarse el incumplimiento

de las disposiciones laborales, las que fueron aplicadas por otros funcionarios, en la determinación de las facultades y obligaciones de los inspectores de trabajo, y en su control.

El Doctor Rendón cuenta, que para cubrir los puestos de inspectores del trabajo y otros desde subdirectores hacia abajo, lo hicieron luego de una evaluación objetiva que limpió la administración pública del trabajo, *como los establos de Augias*¹⁰ lo hace para referir que el cuerpo inspectores (era corrupto), se convocó, también por iniciativa de él, a concursos públicos anunciados en los periódicos más importantes y se sometió a los postulantes a exámenes escritos de Derecho del Trabajo y otras asignaturas conexas, según el nivel de los cargos concursados.

El Ministerio de Trabajo pudo ofrecer, entonces, imparcialidad y eficiencia en su gestión. Luego de 1975, se prescindió de los concursos para la cobertura de los empleos en este departamento ministerial.

Un balance de la norma con respecto al cumplimiento del convenio 81 de la O. I. T, según el artículo de la Revista Trabajo N° 8 es que la orientación fue excesivamente punitiva y no cumplió con el rol orientador que estableció el convenio 81º, que no daba tiempo al empleador para subsanar la infracción, además que extendió la competencia para verificar las normas convencionales. En mi opinión, la norma es contestataria a la situación de laxitud anterior, la norma en general pone énfasis en cuatro aspectos: la sanción a la vulneración, que sea lo más técnica, crear garantías de participación de los trabajadores y

¹⁰ Se refiere a la sexta tarea de Hércules de limpiar un establo en un solo día que tenía grandes cantidades de estiércol.

las vías de revisión en el acto de inspección, de allí que establece el acta como mecanismo de constancia de todo lo que ocurre en la inspección del trabajo, con carácter de acto impugnabile, estoy seguro frente a la situación que él mismo critica, fue un progreso para el procedimiento de inspección. No obstante ello, no deja de sorprender que en su preocupación por otorgar las garantías de participación al trabajador, no haya instituido el mantenimiento en reserva de la identidad del denunciante, ya que el despido siempre ha sido el mecanismo reactivo de defensa de los empleadores, recuerde que por el artículo 10º del reglamento el inspector visitador obligatoriamente convocaba al denunciante y con ello su delación; estoy seguro como consecuencia de ello la declinación de su relación laboral.

También, es verdad que no está presente el carácter preventivo, pero tampoco estuvieron presentes varias de las ideas directrices de la recomendación N° 20 de 1923 que sustentó el convenio 81 de la O. I. T sobre la inspección del trabajo, entre ellas la autoridad central, la notificación obligatoria de los accidentes de trabajo, el deber del inspector de informar y aconsejar sobre los dispositivos a los empleadores y trabajadores; sobre el deber de los inspectores de elaborar propuestas de mejoras a la normas de higiene y salud; que los inspectores deben tener residencia en el lugar donde desarrollan sus actividades, sujetos a la vigilancia de un inspector con más experiencia, la cuota de inspectoras mujeres, estabilidad en el empleo y remuneración satisfactoria y la posibilidad de perseguir al empleador que comete negligencia grave o infracción deliberada. De tal manera que, en la evaluación comparativa, si bien es cierto que el Decreto Supremo 03-71-TR fue un progreso, con él no

cumplimos con las exigencias del convenio 81 y la recomendación N° 20 de la O. I. T.

i. La inspección del trabajo durante el segundo gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde.

El 12 de julio de 1981 mediante el Decreto Legislativo N° 140, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, bajo la presidencia del Arquitecto Fernando Belaúnde y en el contexto de la restauración de la democracia en el país. En esa norma se crea la Dirección General de Inspección e Higiene y Seguridad Ocupacional, que dependía directamente del Vice Ministro de Trabajo, se le asignó como función principal la prevención de los conflictos de Trabajo y la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral.

j. El Decreto Supremo 003-83-TR: La inspección del trabajo y su procedimiento.

El 18 de febrero de 1983, mediante el Decreto Supremo N° 003-83-TR, publicado al día siguiente en el diario El Peruano, se reguló las funciones, clases y procedimientos de Inspección del trabajo; la norma contenía un período de implementación de sesenta días, derogó el Decreto Supremo 03-71-TR; fue firmado por el entonces Ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertolini, tuvo 30 artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales; un resumen de la norma es el siguiente:

Restableció la Dirección General de Inspección del Trabajo, como órgano de línea del sector trabajo, encargado de dirigir, controlar, evaluar y normar las

acciones de la inspección del trabajo; entre las funciones que le asignaron estuvieron las propias de las descritas, además de establecer métodos y prácticas uniformes de inspección, promover la difusión de la legislación laboral, formular en coordinaciones con las direcciones regionales planes anuales, elaborar informes trimestrales sobre el desarrollo del servicio para la alta dirección, coordinar con la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional a fin de tomar medidas para la superación de los defectos encontrados en la visitas y realizar encuestas.

Insistió en que el objeto de la Inspección del Trabajo fue vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, convencionales de trabajo, agregó lo referente a la higiene y seguridad ocupacional y suprimió las indagaciones sobre deficiencias o abusos no necesariamente cubiertos por la ley.

Sobre la denominación del cargo de Inspector del Trabajo, suprimió lo de inspector visitador.

Sobre las exigencias académicas para acceder al cargo de inspector del trabajo insistió en que solamente, posean conocimientos de legislación laboral, de higiene y seguridad ocupacional y otras normas de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Sobre las obligaciones del inspector en el momento de la visita de inspección, mantuvo la de identificarse con su credencial al momento de ingresar, la prohibición de revelar la información de interés empresariales, instituyó la orden de visita, mantener en reserva la identidad del denunciante¹¹, realizar inspecciones en centros de trabajo donde tuvieran interés y dedicarse en horas

¹¹ Recuérdese que en el caso del D.S. 03-71-TR, el inspector visitador convocaba al denunciante; también es bueno mencionar que si bien la nueva norma hace este avance en su artículo 14° permanece la obligación para el denunciante de identificarse y firmar su denuncia

de trabajo a otras actividades. Finalmente, derogó la posibilidad de realizar inspecciones con trabajadores de otros ministerios.

Las facultades no variaron mucho, estaban las de ingresar libremente, sin previa notificación en horas de labor en todo centro de trabajo sujeto a inspección o cualquier otra hora del día o de la noche, cuando el objeto de la inspección lo haga necesario, pudiendo solicitar el apoyo de la policía, si le impidieran el ingreso.

Mantuvo la de interrogar al empleador, al trabajador, trabajadores de la empresa, cualquier otra persona sobre la aplicación de los dispositivos legales y convencionales de materia laboral. La de solicitar la presentación de libros, registros, copias o extractos de los mismos; realizar pruebas, examen o investigación; e instituyó la de establecer el plazo mediante el cual deberá dar cumplimiento a las medidas que resulten necesarias a fin de subsanar las infracciones detectadas; recuerde que el D. S. 031-71-TR en su artículo 18º estableció que detectada la infracción a las normas legales o convencionales se disponía una infracción.

Varió la denominación de los tipos de inspección: Ordinarias, de carácter especial y por denuncia. Recuerde que mediante el artículo 9º del D. S. N° 03-71-TR hubo las mismas con distinto nombre: por rol, a petición de parte interesada y por disposición de autoridad sea de trabajo o judicial.

La ordinaria, era la que se realizaba de acuerdo al plan previamente establecido; las especiales, fueron las ordenadas por la autoridad de trabajo a fin de verificar hechos de urgente comprobación. Y las inspecciones por denuncia, fueron las solicitadas por el trabajador o el organismo sindical, en

este caso adicionó como requisitos que el vínculo laboral esté vigente, sea por notorio incumplimiento de las disposiciones legales o convencionales de carácter laboral, comprobables solamente con la visita de inspección y limitó que este tipo de inspección no estaban comprendidas las verificaciones que requieran la realización de prueba adicional o interpretación de las normas legales o convencionales.

Estableció por el artículo 17º que la visita de inspección tenía momentos, no prescriptivos sino al arbitrio del inspector del trabajo, así tenemos: el examen de libros y carteles; el interrogatorio a las partes, el examen a los locales, condiciones de seguridad e higiene; la recopilación con fines de estadística, otro que el inspector crea conveniente, para que luego de ello haya un momento de examen conjunto con las personas que participan en la visita, se precise las medidas necesarias para subsanar las deficiencias comprobadas, y el inspector fije un plazo para que ellas sean ejecutadas, que es el antecedente de la medida de requerimiento actual que tiene naturaleza de medida cautelar. Para finalmente redactar el acta.

También instituyó que el inspector realice la visita utilizando la guía de inspección y la síntesis de la legislación laboral a fin de fundamentar sus observaciones y que notifique a sus superiores de incumplimientos en materia de higiene, seguridad y salud del trabajo.

Mantuvo el acta de inspección, siempre en triplicado, básicamente en donde se daba cuenta de los hechos constatados, la manifestación de las partes y el plazo para que se subsane los incumplimientos comprobados, de acuerdo a la naturaleza de la infracción; se mantuvo la impugnación del acta de inspección,

faculta a que solamente era atribuible a quienes participaron y dejaron constancia de su disconformidad, como lo señala el reglamento anterior.

Instituyó el corte del procedimiento, es decir, la culminación anticipada del procedimiento sin determinación de la naturaleza de las constataciones, en el caso se llegue a determinar cuestiones litigiosas, cosas que exijan realización de prueba adicional; en cuyo caso las constataciones realizadas en la visita de inspección mantienen su valor de prueba.

Instituyó la re inspección, como un procedimiento por el cual mediante una segunda visita, al vencimiento del plazo establecido en el acta de inspección, se constata si el empleador implementó las medidas ordenadas; de lo contrario se levantaba un acta de infracción.

Instituyó la resolución de multa, mediante la cual el jefe de división o quien a haga sus veces impuso la multa, bajo apercibimiento de duplicarse el monto de la multa si luego de tres días de notificada no implementaba la subsanación de las infracciones. Contra esta resolución procedía el recurso de apelación a fin que el Sub Director absuelva la impugnación con lo cual se agotaba el procedimiento de inspección del trabajo.

Un evaluación comparativa entre lo establecido con el Decreto Supremo N° 03-83-TR, lo derogado del D. S. N° 03-71-TR y las exigencias de la de la recomendación 20 de 1923 que sustentó el convenio 81 de la O. I. T. sobre la inspección del trabajo, debe dar cuenta que avanzó con restablecer la autoridad central, que le otorgó un carácter pedagógico y preventivo al procedimiento de inspección del trabajo. No tuvo en cuenta: la notificación obligatoria de los accidentes de trabajo, sobre el deber de los inspectores de

elaborar propuestas de mejoras a la normas de higiene y salud; que los inspectores deben tener residencia en el lugar donde desarrollan sus actividades, sujetos a la vigilancia de un inspector con más experiencia, la cuota de inspectoras mujeres, estabilidad en el empleo y remuneración satisfactoria y la posibilidad de perseguir al empleador que comete negligencia grave o infracción deliberada.

De tal manera que en la evaluación comparativa, si bien es cierto que el Decreto Supremo N° 03-83-TR fue un progreso, con él no cumplimos con las exigencias del convenio 81 y la recomendación N° 20 de la O. I. T.

Mediante el Decreto Supremo N° 32-83-TR, se precisó el procedimiento para el ejercicio de la función técnica especializada a cargo de los inspectores de la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional.

k. La inspección del trabajo durante el gobierno emergencia y reconstrucción nacional.

En la época de agravio a la Constitución Política del Perú de 1979, la disolución del congreso, la intervención del Poder Judicial y de la vigencia de la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, estatuto de la dictadura del gobierno de facto del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, el 04 de diciembre de 1992, se expidió el Decreto Ley N° 25927 mediante el cual se reorganizó el Ministerio de Trabajo y Promoción Social; siendo Ministro de Trabajo el ciudadano Augusto Antoniolli Vásquez.

Mediante la Resolución Ministerial N°12-93-TR se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; esta

norma desapareció el órgano central de la inspección del trabajo, se anuló la Dirección General de Inspección de Trabajo y pasó a ser competencia de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo y en cada Dirección Regional de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, que a su vez tuvo a cargo la Sub Dirección de Inspección Higiene y Seguridad Ocupacional.

En este contexto, el 31 de mayo de 1994, se expidió la Directiva Nacional N° 002-94-DNRT mediante la cual se ordenó a todas las instancias del Ministerio de Trabajo tengan en cuenta que al haberse promulgado el Decreto Legislativo N° 767, el 4 de diciembre de 1991, Ley Orgánica del Poder Judicial; la misma que en su Novena Disposición Final y Transitoria estableció que las denuncias por violación o incumplimiento de las disposiciones laborales de los trabajadores con vínculo laboral vigentes, eran competencia de los Juzgados de Trabajo y los Juzgados de Paz Letrados.

De tal forma que las visitas de inspección que se efectúan vía denuncias, de acuerdo a lo establecido por la norma antes citada, perdieron vigencia al haberse derogado el Decreto Supremo 006-72-TR. Sin embargo las inspecciones previstas por el Decreto Supremo N° 003-83-TR que tienen por finalidad la constatación del cumplimiento de las disposiciones laborales y/o convencionales continuaron sin que ello signifique asumir jurisdicción. Si se verificaba infracción en ellas, debieron ser subsanadas y/o sancionadas, pero si en la realización de la inspección surgía un hecho litigioso la autoridad administrativa de trabajo debía inhibirse inmediatamente.

En consecuencia, a partir de la Directiva se anuló la inspección por denuncia, quedó las Ordinarias y las especiales; las primeras eran las que se realizaban

de acuerdo a un rol y las especiales fueron las que solicitaron las autoridades o alguna parte interesada, tales como los trabajadores. La novedad fue la inspección laboral a solicitud del empleador, para verificar hechos que tienen urgente e inmediata comprobación. El acta de inspección sirvió al trabajador para acudir al poder judicial y en el caso del empleador como sustento para aplicar sanción a los trabajadores.

I. El procedimiento inspección del trabajo de acuerdo al Decreto Supremo 04-95-TR.

El 20 de abril de 1995, luego del primer triunfo electoral de reelección del Ingeniero Fujimori, mediante el Decreto Supremo N° 04-95-TR, se reformuló las funciones, clases y procedimientos de Inspección del Trabajo, la novedad fue consolidar la anulación de las inspecciones por denuncia en razón que significaban una controversia y éstas eran competencia del Poder Judicial, se priorizó que se hagan inspecciones programadas, es decir, las denominadas ordinarias. Es decir, de acuerdo a un plan.

Por esta norma, se unificó los procedimientos en materia de Inspección de Trabajo y de Higiene y Seguridad Ocupacional dejando de lado lo establecido por el Decreto Supremo 032-83-TR.

El Decreto Supremo 04-95-TR, entró en vigencia el 1 de mayo de 1995; esta norma reguló la inspección del trabajo de la siguiente manera:

Sobre las materias que pudo conocer la inspección del Trabajo, mantuvo que estaba a cargo de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, normas básicas de higiene y seguridad ocupacional, por el funcionamiento de

los órganos de las cooperativas de los trabajadores, como medio de prevenir los conflictos laborales.

Adviértase que mantiene una visión limitada de la función de la inspección del trabajo cuando extrae de su competencia la vigilancia del cumplimiento de las normas convencionales, y la determinación de infracción por supuestas controversias en la aplicación o la interpretación de las normas legales y en ese sentido profundiza la limitación establecida por el D. S. N° 03-83-TR, de inhibirse de cuestiones litigiosas o interpretativas, profundizándola. Preciso claramente que no se encuentran comprendidos en el ámbito de la función de la inspección del trabajo, los conflictos jurídicos derivados de la aplicación o interpretación de normas legales y todo ello lo derivó a la Autoridad Judicial de Trabajo.

Sobre la organización de la Inspección del Trabajo en el país, la norma desapareció el órgano nacional central, estableció que la función del trabajo se cumple en el ámbito nacional, por las dependencias correspondientes de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción Social.

Mediante el artículo 14° restableció la posibilidad que las visitas de inspección se realicen acompañados con personas de otros ministerios solamente para casos de higiene y seguridad en el trabajo.

En cuanto a las exigencias para el acceso a la función de Inspector de Trabajo, fueron mayores, ahora debieron contar con estudios profesionales y tener conocimientos sobre la función y demás materias de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

En cuanto a las facultades de los Inspectores de Trabajo, repitió las clásicas: Ingresar libremente sin previa notificación en horas de labor, en todo centro de trabajo sujeto a inspección, o a cualquier otra hora del día o de la noche, cuando el objeto de la inspección así lo hiciera necesario, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública si se le impidiese el ingreso. Interrogar solo o ante testigos, al empleador y al trabajador de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; exigir la presentación de libros, registros u otros documentos vinculados con la relación laboral, así como obtener copia o extractos de los mismos. Efectuar de oficio cualquier investigación o examen que se considere necesario, para el mejor cumplimiento de los fines de la inspección, así como para utilizar los medios más adecuados para una percepción fiel de los hechos materia de comprobación, señalar el o los plazos dentro de los cuales deben subsanarse las infracciones constatadas. Incrementó la facultad de requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales y en caso de peligro inminente para la salud y seguridad de los trabajadores, disponer las medidas de aplicación inmediata.

Sobre las obligaciones mantuvo la de identificarse ante los trabajadores y empleadores, con la presentación de su credencial debidamente autorizada y con la respectiva orden de visita; guardar en reserva el origen de cualquier queja de la que hubieren tomado conocimiento por infracción de las disposiciones legales¹²; realizar visitas de inspección en los centros de trabajo; verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y

¹² Sobre esta obligación existe incoherencia en la norma, en tanto exige al inspector esto; pero todo el sistema instituido como se va a percibir más adelante exige la identificación del solicitante.

consignar los resultados de la misma en el acta respectiva y agrega la de presentar mensualmente informes a la Autoridad de Inspección correspondiente, sobre el resultado de sus actividades.

Sobre las prohibiciones, el artículo 7° del Decreto Supremo mantuvo el impedimento que los Inspectores de Trabajo, develen cualquier información sobre los asuntos materia de la inspección, así como de aquellos que hubiere tomado conocimiento, en el desempeño de su función; practicar inspecciones en centros de trabajo donde tuvieran interés directo o indirecto, o parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo grado, con el empleador o su representante o con el representante de los trabajadores o con el trabajador afectado; dedicarse a actividades distintas a su función dentro de la jornada de trabajo y agregó solicitar al empleador el otorgamiento de facilidades ajenas a la función de inspección, como el otorgamiento de transporte, refrigerio u otros conceptos similares.

En cuanto a los tipos de Inspección del Trabajo el artículo 8° consolidó lo establecido por la Directiva Nacional N° 002-94-DNRT, hubieron dos tipos de inspección: La Inspección Programada y la Inspección Especial.

La Inspección Programada fue la tradicional por rol, aquella que se encuentra considerada en el plan anual elaborado por la Autoridad competente y tiene por objeto constatar el cumplimiento de las disposiciones legales y prevenir los riesgos laborales.

La Inspección Especial fue aquella que pudo ser solicitada por una autoridad administrativa o judicial, o por parte interesada, es decir, tanto el trabajador afectado o el empleador. Su naturaleza fue de oficio, su objeto fue verificar hechos expresamente determinados vinculados a la relación laboral, que requieran de una inmediata y urgente comprobación, fue previa notificación y con la necesaria participación de las partes.

En este tipo de inspección de comprobarse fehacientemente la violación de norma legal, el servicio público de la inspección del trabajo se limitaba a elaborar un acta e indicar a la parte interesada, para que haga velar su derecho en el poder judicial. No había posibilidad de ordenar el cumplimiento de la ley, tampoco la imposición de sanción. Esta es la mejor cristalización en lo normado en esta época sobre lo que realmente significaba la concepción de prevención de la inspección laboral.

Adviértase que las condiciones para que un trabajador acceda al servicio de inspección fueron atentando contra su condición de trabajador, se restableció la identificación del trabajador denunciante, se agregó con previa notificación y se inutilizó el acto de inspección.

En el caso de las cooperativas de los trabajadores mediante la Inspección Especial se efectuó la verificación de la existencia de vida asociativa, participación efectiva de los socios en los órganos de gobierno, de la educación cooperativa, en el caso de existencia de infracción, la Autoridad de inspección

impuso multa a la cooperativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72º del Decreto Supremo N° 004-93-TR, sin perjuicio de requerírsele para que subsane la infracción constatada, bajo apercibimiento de intervención y en su caso, la cancelación de su registro.

Mantuvo el carácter pedagógico de la inspección, persistió en la exigencia que el inspector vaya con su Guía Básica de Inspección, pero redujo los momentos de la inspección establecido por el D. S. N° 03-83-TR, el último paso que todos reunidos toman conciencia de las deficiencias encontradas.

Mantuvo los actos principales del esquema establecido por el D. S. N° 03-83-TR: la visita de inspección, el acta, la re inspección y la impugnación del acta como los momentos importantes.

Estableció la multa para la obstrucción, el abandono o actos para impedirla o desnaturaliza el acto de inspección por cualquiera de las partes, sin perjuicio de la denuncia penal, si los hechos mencionados tuvieron carácter delictivo.

Mantuvo la posibilidad de la autoridad de duplicar la multa en el caso que el empleador no cumpla con subsanar las infracciones constadas dentro del plazo del tercer día de notificada.

Mantuvo que el único recurso impugnatorio procedente contra la resolución de primera instancia fue el de apelación, pudo ser interpuesto por cualquiera de las partes, dentro del término del tercer día de recibida la notificación.

Estableció que el recurso impugnatorio, se concedía en un solo efecto y por consiguiente, no interrumpieron la prosecución del trámite.

m. El Decreto Supremo N° 04-96-TR.

En la gestión del Ministro Jorge Gonzales Izquierdo, el 10 de junio de 1996, se dictó el Decreto Supremo N° 04-96-TR mediante el cual se promulgó un nuevo reglamento de inspección, que básicamente mantuvo el mismo procedimiento, las novedades fueron: restablecer la competencia de la vigilancia de las normas convencionales, la imposición de multa en la visita especial o no programada; la creación de la obligación para los inspectores del trabajo de la presentación de informes mensuales, la creación de la Diligencia Previa a la Inspección Programada, según la norma con la finalidad de dar fe a los hechos constatados y obtener información para el cumplimiento de los fines de la inspección; es decir antes que se haga la auditoria laboral general se avisaba al empleador que ya le iba a tocar, se le alertaba. Instituyó que la multa se fijaba de acuerdo a la naturaleza de la infracción y al número de trabajadores afectados, y asoció la multa a la Unidad Impositiva Tributaria.

Mediante las Resoluciones Ministeriales 87-96-TR se reguló los plazos mínimos y máximos para la subsanación de infracciones por parte del empleador y la multa al trabajador cuando su recurso de impugnación a la inspección fuera declarado infundado.

Mediante la Resolución Ministerial 30-97-TR derogó la Resolución Ministerial 87-96-TR, pero mantuvo la multa al trabajador.

El 10 de setiembre de 1997, se expidió la Resolución Ministerial 76-97-TR mediante la cual se dispone que si las multas por infracciones laborales son subsanadas en su totalidad antes de la expedición de la resolución de segunda instancia la multa se rebajaba al 20%.

El 30 de junio de 1998, se expidió la Resolución Ministerial N° 58-98-TR mediante la cual se reorganizó la Dirección de Prevención y solución de conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción Social de Lima, en dos direcciones: La Dirección de Prevención de conflictos que pasó a ser la segunda instancia y última instancia en el procedimiento de Inspección del Trabajo y la Dirección de solución de conflictos la misma que asumió competencia los demás procedimientos administrativos.

Así mismo, se restituyó la división de la inspección del trabajo por materia, se estableció dos Sub Direcciones de Inspecciones, Higiene y Seguridad Ocupacional en la Dirección Regional de Trabajo y Promoción Social de Lima. Cabe indicar que, aunque la norma no lo estableció en la práctica una sub Dirección, se encargó de ejecutar las inspecciones especiales, los Reglamentos de Higiene y Seguridad Ocupacional y los permisos de los menores trabajadores y la otra Sub Dirección se encargó de las inspecciones programadas, es decir, las ordinarias de carácter general.

También es preciso dar cuenta que en 1998, el número de Inspectores de Trabajo a nivel del Perú fue de 130 personas; 80 en Lima y 50 repartidos en las sedes regionales.

Como puede advertirse, en una circunstancia de flexibilización laboral y sin la voluntad política del control del cumplimiento de las normas laborales por parte de la administración gubernamental. Estos son los años más duros para la inspección del trabajo, son los años donde capea el liberalismo y el autoritarismo, en los cuales se discutía la existencia misma de la Autoridad Administrativa del Trabajo, los años que bajo el supuesto combate a la

corrupción los inspectores fueron sometidos a evaluaciones, expulsados, sin sustitutos; fueron reducidos a su mínima cantidad e inestabilidad.

De esta situación reseña María Luz Vega, en su libro “Administración del trabajo; asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley; el papel central de la inspección del trabajo”,¹³ Ella señala que entre 1960 a 1990 la tendencia fue a la baja en el número de inspectores del trabajo en América Latina, el caso extremo fue Perú que en 1994 contaba únicamente con dos inspectores del trabajo de planta y el resto contratados.

Fue la época, en las que los inspectores de trabajo por el reducido presupuesto asignado al área no tuvieron medios materiales, transporte o que los reembolsos por gastos de movilidad no cubrían el importe gastado para desarrollar sus actividades, que por estas circunstancias adversas dedicaron gran parte de su tiempo a realizar labores administrativas que debieron realizar empleados subalternos. Como dejó constancia el abogado Jesús Roca Moreira, en su tesis para optar el título de abogado “La inspección del Trabajo como forma de prevenir los conflictos laborales de carácter jurídico”, un incumplimiento más al convenio 81 de no asignar a los inspectores tareas que los distraigan de sus funciones.

Entiéndase que al establecer condiciones tan extremas para la inspección por denuncia a través de la inspección especial y reducir el número de inspectores, en la realidad se anuló el servicio de Inspección del Trabajo.

Luego, cuando se empezaron a contratar nuevos inspectores lo hicieron infringiendo la ley, por el denominado contrato de servicios no personales

¹³ María Luz Vega, en su libro “Administración del trabajo; asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley; el papel central de la inspección del trabajo”, editado por O. I. T. en abril del 2009

renovables cada tres meses, el monto de su remuneración fue S/. 1450.00 Nuevos Soles, es decir el equivalente a 500 Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, de esta cantidad debió separar un porcentaje para los gastos por movilidad local; por otra parte en razón que fueron contratados por servicios no personales sus actuaciones de inspección fueron cuestionadas por no ser funcionarios públicos como exige el convenio N° 81 al tener la condición de proveedores de servicios.

Una evaluación comparativa entre lo establecido por las normas de este período y las exigencias de la recomendación N° 20 de 1923, que sustentó el convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la inspección del trabajo, da como resultado que no honró el compromiso del Estado Peruano, perjudicó la institución al anular la autoridad central, reducir la competencia a no ver el cumplimiento de los convenios colectivos y luego al final del período restituirla, anular la inspección por denuncia, al restablecer la identificación del trabajador en la visita especial, al no imponer multa en caso de infracción a pesar que era de oficio para luego al final rectificar este aspecto y restituir la posibilidad de la multa ante un hecho evidente de vulneración, al desaparecer la visita de inspección sin aviso e instituir su diligencia previa, al instituir una multa al trabajador por apelar, al instituir la rebaja de la multa a la quinta parte, es decir, reducir su carácter disuasivo de vulneración; al reducir el número de inspectores del trabajo, contratarlos por una modalidad impropia de precariedad a su condición.

Es cierto que tuvo aportes como mantener el carácter pedagógico y preventivo al procedimiento de inspección del trabajo, establecer la posibilidad de requerir

la colocación de carteles en los centros de trabajo de infractores a las normas legales, instituir los informes mensuales, la multa por obstrucción y la apelación en un solo efecto. Pero, en el balance este período fue todo un retroceso para la inspección del trabajo en el Perú.

Finalmente, es importante hacer notar que no se avanzó en establecer la notificación obligatoria de los accidentes de trabajo, sobre el deber de los inspectores de elaborar propuestas de mejoras a la normas de higiene y salud; que los inspectores deben tener residencia en el lugar donde desarrollan sus actividades, sujetos a la vigilancia de un inspector con más experiencia, la cuota de inspectoras mujeres, estabilidad en el empleo y remuneración satisfactoria y la posibilidad de perseguir al empleador que comete negligencia grave o infracción deliberada.

n. La inspección del trabajo en el Gobierno de Transición.

Con el restablecimiento de la democracia en el país, se expidió el Decreto Legislativo 910, el 16 de marzo del 2001 y su reglamento el Decreto Supremo 020-2001-TR de octubre del mismo año, por el gobierno de transición de Valentín Paniagua Corazao, siendo ministro de trabajo el Dr. Jaime Zavala Costa, es de resaltar que el procedimiento de inspección del trabajo por primera vez se regula por norma con rango de ley.

o.La Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.

Un resumen de este dispositivo es el siguiente, la denominación exacta fue “Ley General de Inspección del Trabajo y defensa del Trabajador”, en razón que no solamente reguló lo concerniente a la Inspección del Trabajo, sino otros servicios que brinda la Autoridad Administrativa del Trabajo como son conciliación, consultas y patrocinio judicial, fue publicado en el diario El Peruano el 17 de marzo de 2001 y entró en vigencia el 01 de julio del 2001, debe referirse que su promulgación se realizó, al amparo de lo dispuesto por el artículo 104º de la Constitución Política del Perú y la Ley de Autorización N° 27426, publicada el 17 de febrero de 2001, que facultó al gobierno en legislar en materia de inspecciones del trabajo y de defensa gratuita del trabajador, por el plazo de treinta días calendario.

La ley tuvo como objetivos de la administración gubernamental: establecer, fomentar los procedimientos de supervisión, control e inspección del cumplimiento de la leyes laborales; que se armonice toda la legislación existente e incorpore a esta normativa los principios constitucionales como la legalidad, debido proceso, economía procesal, pluralidad de instancia; y se oriente el servicio a cumplir con las funciones tanto preventivas, fiscalizadora y, en última instancia sancionadora; que se reforme el cuerpo de inspectores para que el Estado Peruano tenga un cuerpo suficiente en número y sus miembros una situación jurídica y condiciones de trabajo que garanticen su objetividad y profesionalismo y se supere la situación de contratarlos por la

modalidad de Servicios No Personales. Que se produzca para el Estado información sobre materia laboral, y seguridad y salud en el trabajo, que le permita cumplir eficientemente con sus funciones.

Sobre la competencia, consolidó la restitución de la posibilidad de vigilar el cumplimiento de los convenios colectivos y por supuesto señaló que la inspección implicaba la supervisión de las normas de origen legal y las de seguridad y salud en el trabajo; en ese sentido al momento de definir las competencias precisó claramente que la ley comprende a jóvenes en formación, trabajadores, ex trabajadores, organizaciones sindicales y empleadores, sean estos últimos personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, como sujetos responsables del cumplimiento de las normas laborales de carácter legal o convencional, de promoción y formación para el trabajo, de seguridad y salud en el trabajo, sujetos al régimen laboral de la actividad privada, la competencia incluía a las Cooperativas de Trabajadores, sus socios trabajadores, y a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios como agencias de empleo o de colocación de trabajadores del hogar y a los que laboran como trabajadores del hogar.

La ley incorporó al procedimiento de inspección del trabajo los principios constitucionales de garantías ciudadanas tales como: legalidad, primacía de la realidad, el mismo que a oposición de lo establecido por el Decreto Supremo 03-83-TR y consolidado por el D. S. 04-95-TR que restringía la labor de la inspección del trabajo a la simple constatación y negaba cualquier interpretación sobre las normas o su aplicación, derivándolo a las instancias judiciales; instituyó la capacidad de determinación a la inspección del trabajo,

en el sentido que el inspector no solamente tuvo la capacidad de constatar, sino de verificar y determinar los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones. El principio de carácter irrenunciable de los derechos laborales de los trabajadores, reconocidos por la Constitución Política y la ley; Buena fe; Razonabilidad; y Proporcionalidad en la sanción.

La ley mejoró notablemente la situación laboral del inspector del trabajo, exigió que tenga grado de bachilleres universitario para acceder al servicio, estableció que eran trabajadores que se encontraban sujetos al régimen laboral de la actividad privada, contratados a plazo indeterminado, su ingreso fue establecido por concurso público, y les garantizó especialización y capacitación permanente.

La ley mantuvo como facultades: Ingresar libremente a los centros de trabajo y en general a los lugares en los que exista prestación de servicios sujetos a inspección, sin previo aviso y a cualquier hora del día o de la noche, según el objeto de la inspección. Sin embargo, estaba limitado a la obligación de comunicar su presencia al empleador para iniciar la inspección, en el caso de no ser atendido, mantuvo la posibilidad al inspector a solicitar apoyo de la policía que garantice el cumplimiento de sus funciones, la posibilidad de la Autoridad Administrativa de Trabajo para solicitar al Juez de Trabajo del Distrito Judicial al que pertenezca el centro de trabajo la autorización para el descerraje y creó la obligación al Juez de pronunciarse, en el plazo de 24 horas de presentada la solicitud.

La facultad del Inspector del Trabajo para interrogar a los trabajadores de la empresa, solo o ante testigos, al empleador, a terceros, para esclarecer los hechos relativos a la inspección; practicar cualquier investigación, prueba o examen, incluso cuando se haya originado accidentes de trabajo o enfermedades al trabajador, sin perjuicio de solicitar el apoyo de peritos o de técnicos especializados, ordenar la colocación de avisos cuando así lo exijan las disposiciones legales; exigir la exhibición, para examinar en el centro de trabajo, de las planillas y boletas de pago de remuneraciones, libros contables y demás documentación de la empresa, necesarios para la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo.

Instituyó la posibilidad de requerir la exhibición de la parte pertinente de la declaración jurada del Impuesto a la Renta cuando se trate de fiscalizar la participación legal de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

Mantuvo la posibilidad del inspector para solicitar y obtener copias o extractos de estos documentos, para anexarlos al expediente administrativo, siempre que guarden relación con el objeto de la inspección y respetar la reserva tributaria; obtener muestras de sustancias y materiales utilizados en el centro de trabajo con el objeto de analizarlos, para lo cual debió comunicar al empleador de la toma de las muestras.

Instituyó la facultad del inspector del trabajo para tomar acciones inmediatas tales como: disponer medidas de aplicación inmediata que permitan corregir una grave violación de las normas vigentes que constituyan un peligro inminente para la salud o seguridad de los trabajadores; disponer en los lugares de trabajo la adopción de medidas de seguridad e higiene que protejan

la integridad física y la capacidad de trabajo, proponer de oficio, el cierre o clausura de los locales o sectores afectados o el retiro de determinadas máquinas, artefactos o equipos que ofrezcan peligros para la vida o integridad física del trabajador.

Le otorgó facultad de ejecutar conciliaciones o proponer conciliaciones, siempre y cuando tenga la acreditación de conciliador, en el caso de las inspecciones especiales y sólo a solicitud expresa del trabajador y del empleador. De llegarse a un acuerdo, el acta fue refrendada por la Autoridad Administrativa de Trabajo, en cuyo caso dicha acta constituyó título ejecutivo y en el caso que el empleador y el trabajador tengan el ánimo de conciliar y el inspector de Trabajo no contaba con la acreditación correspondiente, la conciliación era propuesta ante el conciliador del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Mantuvo las obligaciones de identificarse ante el empleador y los trabajadores o la organización sindical respectiva, con la presentación de su credencial y la respectiva orden de visita, autorizada por la Autoridad Administrativa de Trabajo; realizar labor preventiva y pedagógica, cuando corresponda; efectuar las inspecciones que le sean encomendadas por la Autoridad Administrativa de Trabajo correspondiente, con probidad, imparcialidad y confidencialidad; guardar estricta reserva y confidencialidad de los procedimientos, información, libros y documentación que conozca. De guardar reserva de la identidad del denunciante; presentar informes periódicos sobre los resultados del ejercicio de sus funciones.

Dentro de las prohibiciones mantuvo las de: divulgar cualquier información sobre los asuntos materia de inspección que conozcan o hayan conocido con motivo de sus funciones o de las desarrolladas por otros inspectores, y, en general, cualquier asunto de carácter reservado derivado de su actividad; participar en inspecciones en las cuales tengan cualquier tipo de interés directo o indirecto, o cuando medie relación de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el empleador o los trabajadores de la empresa, así mismo incluyó al personal de dirección o confianza, los directores, accionistas o propietarios de la misma, quedando obligados a comunicar este tipo de impedimentos. Aumentó la obligación de no revelar, aún después de haber cesado todo vínculo con el Estado, los secretos comerciales, de fabricación, métodos de producción o cualquier otra información de carácter reservado, a la cual hayan tenido acceso con motivo de la actividad de la inspección; aceptar del empleador, trabajador o de cualquier otra persona, facilidades ajenas a la función de inspección, como transporte, refrigerio u otros conceptos similares.

Aumentó la exclusividad en la función de inspector de trabajo; la prohibición de dedicarse a cualquier otra actividad distinta a su función, inclusive fuera del horario, salvo la enseñanza.

Instituyó el cargo de auxiliares de inspección, como las personas que son seleccionados entre quienes corresponda cumplir con el Servicio Civil de Graduandos o a través de estudiantes universitarios de carreras afines al objeto de la inspección que cursen el último año de estudios, con quienes se celebra convenios de prácticas pre-profesionales.

Sobre el procedimiento de inspección, estableció los siguientes principios: observancia del debido proceso; economía y celeridad procesal y pluralidad de instancia.

Sobre el ámbito para realizar las visitas de inspecciones, estableció, de una forma muy flexible, que la Autoridad Administrativa de Trabajo del lugar en que se encuentre el centro de trabajo es competente, sin perjuicio de los operativos nacionales o de colaboración que la autoridad central pudo disponer para las diferentes localidades del país; así mismo estableció, que en el caso que los servicios se presten o hayan sido prestados en distintos ámbitos geográficos, es competente la Autoridad Administrativa de Trabajo donde se desarrollen las labores durante mayor tiempo o donde se disponga de más facilidades para realizar la inspección.

Sobre la inhibición para realizar la inspección del trabajo y el conocimiento del poder judicial limitó la inhibición a la existencia de un litigio y en este caso el corte del procedimiento.

Sobre los tipos de procedimientos de inspección mantuvo los siguientes: Inspección programada o de oficio; Inspección especial o a pedido de parte e incluyó la inspección a iniciativa del inspector.

La inspección programada o de oficio, fue aquella que se encuentra considerada dentro de la planificación de la Autoridad Administrativa de Trabajo, la inspección programada pudo ser de carácter general o específico.

La inspección especial o a pedido de parte fue aquella que se llevó a cabo para verificar hechos expresamente determinados y vinculados a la relación laboral,

a la formación y promoción para el trabajo, o que se refiere a seguridad o salud en el trabajo, que requería de una inmediata comprobación o que evidencien un notorio incumplimiento de las normas legales o convencionales.

En la inspección especial se mantuvo que pudo originarse a pedido del trabajador, del empleador, autoridad de trabajo o judicial se instituyó que ahora también la podía solicitar la organización sindical, o de tercero con legítimo interés; sobre la participación del trabajador se efectuó con la participación del trabajador o su representante cuando estos manifestaron su disposición. Se instituyó que en el caso de extinción del vínculo laboral el pedido sólo pudo efectuarse dentro de los treinta (30) días calendario de producido el cese y mantuvo la posibilidad de multa e instituyó la realización de reinspección en este tipo de visita.

Instituyó la inspección a iniciativa del inspector quedando facultado sólo en los casos que existan hechos que pongan en peligro la integridad física, la salud o la seguridad de los trabajadores. Para esta inspección no se requirió la orden de visita autorizada por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Sobre el acta y los informes complementarios mantuvo que el acta es el documento donde se registra las constataciones y verificaciones, precisó su contenido mínimo: número de expediente administrativo que origina su realización; lugar, fecha, nombre del inspector del trabajo y su firma; hora de inicio y de finalización del acta; la identificación de las partes intervinientes en ella o sus representantes; la descripción de los incumplimientos advertidos y la base normativa; los hechos materia de verificación; la manifestación de las

partes; y la firma de las partes, salvo negativa de una de las partes en la que el inspector del trabajo dejaba constancia.

Mantuvo la impugnación del acta, la cual pudo ser impugnada, dentro del tercer día hábil de realizada la inspección. Adicionalmente, el inspector tuvo que presentar un informe cuando en la diligencia ocurría un hecho que consideraba relevante.

Sobre las instancias que conocieron el procedimiento de inspección, mantuvo la doble instancia, estableció que el Subdirector de Inspección, Higiene y Seguridad Ocupacional, o funcionario que haga sus veces, resolvió los procedimientos en primera instancia y el Director de Prevención y Solución de Conflictos, o funcionario que haga sus veces, resolvió los procedimientos en segunda instancia, agotando con su pronunciamiento la vía administrativa.

Instituyó las infracciones y multas de acuerdo a su gravedad en los siguientes grados: el más grave Tercer grado, en el cual se contempló: no pagar beneficios y derechos laborales de carácter irrenunciable; no registrar en planilla a un trabajador; contar con un adolescente laborando sin autorización; el cierre no autorizado del centro de trabajo. En el caso del segundo grado contempló: incumplir las normas de seguridad y salud en el trabajo; actos de obstrucción, inasistencia o abandono del acto de inspección; incumplir las obligaciones convencionales o contractuales; incumplir las obligaciones relativas a la promoción y formación para el trabajo. En el caso de las infracciones de primer grado se contempló aquellas de los incumplimientos formales, así como las demás obligaciones del empleador no mencionadas anteriormente.

Con la entrega del acta de inspección, el inspector del trabajo concluía su función, en la parte administrativa las sub direcciones graduaban y cuantificaban las multas.

Sobre los medios de impugnación, mantuvo la apelación contra resolución emitida por la Autoridad Administrativa de Trabajo de primera instancia, dentro del tercer día hábil posterior a su notificación, aumentó la reposición, que se interpuso contra los decretos emitidos en el procedimiento, dentro del segundo día hábil posterior a su notificación y la queja por denegatoria de apelación.

p.La paralización de la inspección del trabajo y la amnistía general.

Si bien el Decreto Legislativo 910 se publicó el 17 de marzo del 2001 entró en vigencia el 1 de julio del 2001 tiempo en el cual en la práctica las inspecciones estuvieron detenidas, no obstante ello, por mérito de la tercera disposición transitoria y final se dispuso una amnistía general de las infracciones a las normas laborales impuestas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, cualquiera fuera su origen, se dieron por canceladas y se archivaron con el pago solamente del 25% del monto de la multa actualizada incluyendo los intereses, costos y gastos del procedimiento inclusive la que se encontraban en ejecución coactiva o que se desista del proceso judicial.

El mecanismo fue que al 15 de mayo del 2001 el empleador infractor debió acogerse y cancelar el 40% del monto liquidado y el saldo pagarlo hasta en tres meses; es más en el caso que el infractor hubiese cancelado parte de la multa

por fraccionamiento, aplazamiento o algo parecido, ese pago se tuvo a cuenta de lo establecido por la amnistía.

El Decreto Legislativo 910 significó un avance para la consolidación de la Inspección del Trabajo en el Perú, sin embargo la mantuvo dependiente a la Inspección del Trabajo de instancias administrativas menores.

q. Las modificaciones de la Ley N° 28292.

Con el cambio de gobierno llega el partido político Perú Posible al poder, con el ciudadano Alejandro Toledo como presidente de la República y dentro de su periodo se modifica el Decreto Legislativo 910 y se expide la Ley N° 28292 el 21 de julio del 2004, siendo ministro de trabajo el ciudadano Juan de Dios Ramírez Canchari a la fecha Congresista de la República por el partido Perú Posible.

Una ajustada crónica de los antecedentes fue la existencia de diversos proyectos de ley que daban cuenta de la necesaria perfección del Decreto Legislativo 910 así se tuvo.

El proyecto de Ley N° 0101 presentado por el congresista Marcial Ayaipoma Alvarado resaltaba la necesidad de modificar el numeral 2.2 del artículo 2° del Decreto Legislativo 910 a fin de incluir dentro de la competencia de la inspección del Trabajo a las agencias de empleo de las trabajadoras domésticas, resaltó que en el censo de 1993 se identificó a 256,833 personas dedicadas a la actividad de trabajadores del hogar.

El proyecto de Ley N° 04824 que daba cuenta que el Decreto Legislativo 910 había otorgado facultades conciliatorias a los inspectores de trabajo sin reparar

si estaban capacitados para ejercer esa función motivo por el cual el grupo parlamentario de Unidad Nacional propuso modificar el artículo 8º del Decreto Legislativo 910 para que solamente los inspectores de trabajo que acrediten su condición de conciliador y a solicitud expresa del trabajador y del empleador pueda ejecutarla de lo contrario que la derive ante el conciliador del Ministerio de Trabajo.

El proyecto de Ley N° 08992 del congresista Juan de Dios Ramírez Canchari del 13 de noviembre del 2003, mediante el cual resalta que en la ley de inspección del trabajo no contiene disposición expresa que permita la participación del solicitante en el procedimiento, que en ese sentido promueve la modificación del artículo 16º de Decreto Ley N° 910 a fin que se establezca expresamente la participación de quien lo solicite o de su representante.

El proyecto de Ley N° 10100 de la congresista Dora Núñez Dávila mediante el cual resaltaba en recurrentes ocasiones los empleadores hacen esperar a los inspectores del trabajo tiempo prolongados impidiendo en la práctica el inicio de la visita de inspección, que esto afecta el principio de primacía de la realidad en el sentido que en ese tiempo se puede cambiar las circunstancias y en ese sentido frustrar la constatación de posibles incumplimientos, que por ese motivo resulta indispensable regular el tiempo de tolerancia máxima para el inicio de la visita de inspección en el caso de visitas programadas, de oficio y especiales a pedido de parte y para la reinspección la tolerancia máxima será de 10 minutos; así mismo precisar que siendo los inspectores de trabajo servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada se dispone que también estén sujetos a las causales de extinción de todo contrato

de trabajo, tal como se encuentra regulado en el régimen laboral de la actividad privada, por ese motivo solicitó la modificatoria de los artículos 7º, 10º y 11º del Decreto Legislativo 910.

El proyecto de Ley N° 10692 de la congresista Dora Núñez Dávila mediante el cual resalta la importancia que los inspectores del trabajo difundan la legislación laboral y buscar un justo medio entre la facultad sancionadora y las actividades pedagógicas, por ese motivo solicita la modificación de los numerales g), h), e i) del artículo 9º del Decreto Legislativo 910.

Todo esto provocó la expedición de la Ley N° 28292 del 21 de julio del 2004, que lo modificó en ese sentido.

Una evaluación comparativa entre lo establecido por las normas de este periodo caracterizado por el restablecimiento de la democracia y las exigencias de la recomendación 20 de 1923 que sustentó el convenio 81 de la O. I. T. sobre la inspección del trabajo, da como resultado que el Estado Peruano, restituyó su vocación de velar por el cumplimiento de las leyes laborales de higiene, salud y seguridad en el trabajo mediante la inspección del trabajo, haciendo las reformas legales correspondiente y llamando hasta dos concursos públicos para inspectores del trabajo en los que ingresaron 186 inspectores del trabajo con estabilidad en su puesto de trabajo e independencia de criterio, según la ley. Son aportes notables en este periodo consolidar la restitución de la competencia de vigilar los convenios colectivos y en ese sentido fortalecer el derecho constitucional e internacional de la Libertad Sindical, anular la obligación de participar del trabajador en la visita especial, evitando su despido; al desaparecer la multa al trabajador por apelar y no ser acertado en su pedido;

variación establecida ya por el Decreto Supremo 04-96-TR. De multar, en la inspección especial, cuando estableció en el numeral 37.2 del artículo 37° del Decreto Supremo 020-2001-TR, Reglamento del Decreto Legislativo 910, que en los casos de trabajo no registrado o infracciones de seguridad y salud en el trabajo, procedía multa si el incumplimiento es insubsanable.

Fue un notorio error de la norma no desaparecer la diligencia previa como forma de restablecer la visita sorpresiva para fortalecer la vigilancia; mantener la rebaja de la multa reduciendo su carácter disuasivo de vulneración.

Es importante hacer notar que no se avanzó en restablecer el órgano nacional central, establecer la notificación obligatoria de los accidentes de trabajo, sobre el deber de los inspectores de elaborar propuestas de mejoras a la normas de higiene y salud; que los inspectores deben tener residencia en el lugar donde desarrollan sus actividades, sujetos a la vigilancia de un inspector con más experiencia, la cuota de inspectoras mujeres, estabilidad en el empleo y remuneración satisfactoria y la posibilidad de perseguir al empleador que comete negligencia grave o infracción deliberada.

Finalmente, decir que a pesar de los avances el Decreto Legislativo 910 y su modificatoria no significaron cumplir con las exigencias internacionales sobre la inspección del trabajo.

r. La Ley General de Inspección del Trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, del 22 de julio del 2006, reglamentada el 29 de octubre del mismo año, significa un cambio de sistema en el procedimiento de inspección del trabajo.

La ley fue promulgada directamente por el presidente del congreso, bajo el mecanismo de insistencia en su texto; siendo presidente del Congreso de la República el ciudadano Marcial Ayaipoma Alvarado y como primer vicepresidente el congresista Fausto Alvarado Dodero. No vamos a entrar en detalles de la ley, en razón que tiene un momento especial.

No obstante ello, sí es necesario mencionar que la ley representa un cambio importante en el sistema de inspecciones, su origen está en los trabajos del proyecto de fortalecimiento de los servicios de las administraciones del trabajo de Bolivia, Ecuador y Perú de la Oficina Sub regional para los países andinos de la Organización Internacional del Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España que se trazó como objetivo diagnosticar y modernizar las administraciones de trabajo y en especial la Inspección de Trabajo de estos países, en el caso nuestro esta modificación es su producto, estuvo al frente de este proyecto la consultora Rosa María Fuentes Candelas, como consejera técnica principal.

En el gobiernodel APRA, presidido por el ciudadano Alan García Pérez, se implementó lo establecido por la Ley N° 28806.

El gobierno del APRA, que en su plan de gobierno se comprometió con respecto a la Inspección del Trabajo a contratar a 250 nuevos Inspectores del Trabajo, tuvo dos momentos marcados, uno que comprende las gestiones de los ministros Susana Isabel Pinilla Cisneros, Mario Martín Pasco Cosmópolis y Jorge Elisbán Villasante Aranibar, que significaron la restitución del órgano nacional central con la implementación de la Dirección Nacional de Inspección

del Trabajo, el Decreto Supremo 02-2007-TR que estableció una serie de medidas a fin de fortalecer la inspección del trabajo, tales como el apoyo de la policía en el servicio de colaboración y resguardo para los inspectores del trabajo; así como, de cualquier autoridad administrativa para el desarrollo de las acciones de inspección; la tolerancia de 10 minutos de espera para iniciar las actuaciones de inspección en el centro de trabajo y de no ser atendido la presunción de verdad de los hechos denunciados y la tipificación de la conducta del empleador como delito contra la administración pública al empleador que perturbe, retrase o impida el ejercicio de las funciones de inspección al margen de las sanciones administrativas establecidas; dispuso que el sistema de inspección del trabajo reciba mediante conexión informática y gratuitamente los datos de identificación de las personas naturales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC que requiera, y del Registro de Personas Jurídicas del Sistema Nacional de los Registros Públicos, con el objeto de verificar la existencia legal de empresas, conocer la composición de su accionariado y constatar la vigencia de los poderes correspondientes. Transfirió desde el despacho presidencial 4 automóviles y 6 camionetas para el desarrollo de las actividades de inspección y ordenó que el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP, a través de Canal 7 y de Radio Nacional del Perú, otorgara al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo un espacio de una hora semanal como mínimo, a efectos de la difusión de los derechos laborales y de la actividad de la inspección del trabajo; por último dispuso el uso de equipos filmicos, fotográficos y otros que sean necesarios para dotar de mayor eficacia al sistema de inspección del trabajo; la implementación de la

Planilla Electrónica y el Plan de Registro Obligatorio de Trabajadores PLAN RETO y luego un segundo momento con la gestión de Manuela Esperanza García Cochagne y su intento de desactivación del sistema inspecciones mediante la transferencia de todos los inspectores del trabajo a los gobiernos regionales.

El momento fue álgido para los inspectores del trabajo, toda vez que el gobierno Aprista pretendió desarraigar a los Inspectores de sus hogares y enviarlos a otras regiones sin mayores beneficios laborales y sin un análisis de lo que ocurría en los gobiernos regionales con respecto a la inspección en el trabajo; esas decisiones significó todo un enfrentamiento con el cuerpo de Inspectores de Trabajo quienes forzados por estas circunstancias así como por su insuficiencia salarial y el recorte de derechos básicos como son el depósito de la Compensación por Tiempo de Servicios y la Asignación Familiar realizaron su Primera Huelga Nacional entre los días 25 de mayo y 5 de junio del 2011.

Con el cambio de la administración del gobierno central, llegó al poder la coalición electoral Gana Perú y con ello cesó el impulso del ejecutivo de descentralizar la función de inspección del trabajo.

En el momento que se redacta esta evolución se discute en el pleno del Congreso de la República el proyecto de ley por iniciativa del Poder Ejecutivo N° 538/2011 del 23 de noviembre del 2011 para que se cree la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

s. La propuesta de crear la Superintendencia de Inspección Laboral.

La propuesta se realiza en la gestión del ministro José Andrés Villena Petrosino tiene como ideas principales las siguientes: crear un organismo especializado y modificar los artículos 3, 8, 18, 19, 39, 41 y 49 de la Ley N° 28806 Ley General de Inspección de Trabajo.

Se sustenta la propuesta en el siguiente análisis:

El modelo de inspección de trabajo vigente adolece de diversos problemas: carencia de recursos materiales, déficit de personal del servicio de inspecciones, déficit en el número de supervisores, coexistencia de tres regímenes laborales para el personal de inspecciones, contratación inválida de personal, alta rotación del personal encargado de llevar a cabo el procedimiento sancionador, ineficacia de la inspección de trabajo, inexistencia e ineficacia de la ejecución coactiva.

La actual estructura, basada fundamentalmente en la acción de los gobiernos regionales, tiene debilidades que deben ser subsanadas, por lo que se requiere un cambio de modelo, con una distribución más eficiente de las competencias de nivel nacional y regional, a fin de fortalecer la capacidad coactiva y así garantizar el cumplimiento de los derechos laborales, bajo un esquema más disuasivo, que implica la creación de la Superintendencia.

El nuevo modelo de sistema de inspección de trabajo se basa en el tamaño de las empresas y el número de trabajadores, procurando que todas las funciones sean ejercidas por un solo organismo, evitando así la duplicidad de funciones o

la desatención a sectores de trabajadores, garantizando un mayor ámbito de incidencia.

La idea es crear un organismo técnico especializado, con arreglo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; que sea al mismo tiempo, el ente rector como autoridad central del sistema funcional vinculado a la inspección laboral, el cual debe supervisar, fiscalizar, sancionar y ejercer facultades de ejecución coactiva, garantizando cumplimiento de actividades en el sistema.

Según la Organización Internacional del Trabajo la sujeción del sistema de inspección del trabajo a una autoridad central facilita la aplicación de una política uniforme en el conjunto del territorio y permite la utilización racional de recursos disponibles. El nuevo sistema implica también mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan la implementación, el seguimiento, la evaluación y el cumplimiento de políticas objeto de sus fines. La Constitución Política anota que la descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias.

En el contexto, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se estableció como uno de los principios generales del proceso de la descentralización la subsidiariedad; es decir, que las actividades de gobierno alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se ejecutan de manera descentralizada. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea

equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asigna las funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales, y establece las funciones en materias de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley en el ámbito de su competencia.

En consistencia con esa norma, fue realizado el proceso de transferencia de funciones, incluyendo la inspección de trabajo, y que ese proceso de transferencia de funciones ha sido declarado concluido con la Resolución Ministerial 090-2008-TR y ha sido confirmado por la matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones mediante el Decreto Supremo N° 002-2010-TR correspondiente al sector trabajo.

En ese contexto, la iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo mantiene la asignación de funciones señalada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, pero establece nuevos criterios de distribución y gestión de funciones en materia de inspección laboral: se trata de llevar adelante la ejecución de políticas de inspección laboral compatibles con el régimen unitario del Estado.

El criterio de asignación de funciones es el tamaño de la empresa y el número de trabajadores. Los gobiernos regionales desarrollan y ejecutan todas las funciones y competencias previstas en el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley

General de Inspecciones en Trabajo; es decir, los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo, en el nivel de microempresas y en su ámbito de responsabilidad.

Quedan en responsabilidad del nivel nacional del sector a través de Superintendencia las empresas grandes, medianas y pequeñas. Se reestructura en ese sentido el funcionamiento del sistema funcional llamado Sistema de Inspección del Trabajo, del cual la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral es responsable como autoridad central y ente rector. La Superintendencia tiene las características de un organismo técnico especializado, conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que se crea ante la necesidad de establecer instancias funcionalmente independientes, que reconocen derechos de los particulares, que resultan oponibles a otros sujetos privados; y se ajusta a la organización normada.

Por otro lado, el Sistema y la Superintendencia ajustan su funcionamiento a lo normado por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en materia de sistemas, sistemas funcionales y entes rectores.

La información alcanzada por el ministerio fundamenta la ganancia de eficacia y eficiencia en materia de gestión pública del paso de un diseño institucional a otro para el ejercicio de la función de inspección laboral y la forma como se articula esta función compartida entre niveles de gobierno.

Como se muestra en el proyecto, la función actualmente es desempeñada teniendo un órgano de línea del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo como ente rector de un sistema funcional, estando transferida la ejecución a los

gobiernos regionales (salvo en el caso de la provincia de Lima); y, de otro lado, la iniciativa legal plantea pasar a un esquema de organismo público técnico especializado, que concentra la función normativa, supervisora, fiscalizadora y de ejecución coactiva de la Inspección del Trabajo, para garantizar uniformidad en la ejecución de la políticas públicas en todo el país; quedando en los gobiernos regionales la función de inspección de trabajo respecto de las microempresas en su ámbito territorial.

Este cambio de organización en el ejercicio de la función implica modificaciones del Ministerio, tales como la matriz de competencias y funciones compartidas vinculadas a la gestión pública de esta función compartida; también en los recursos necesarios para organizar una entidad técnico especializada; pero también, cambios importantes en la organización y funciones de las direcciones o gerencias correspondientes de la instancia de gobierno regional.

Vale la pena mencionar que las instancias regionales consideran que no es clara la manera cómo el nuevo esquema resolverá los problemas existentes en materia de gestión de la función de inspecciones; y que el ministerio señala que la gestión de la función de inspección no debe suponer la ejecución de políticas incompatibles con el carácter unitario del Estado, ineficientes en la defensa y promoción de los derechos laborales.

Ésta también es la cuestión del literal f) del artículo 48 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La iniciativa del Poder Ejecutivo sostiene que no es necesaria una modificatoria, pues tanto la superintendencia como los gobiernos regionales desarrollarán y ejecutarán todas las funciones y

competencias previstas en el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, de tal manera que la primera tendrá un ámbito de competencia nacional, mientras que la entidad regional lo harán respecto de la microempresa y en el ámbito de su competencia territorial. Igualmente, se sostiene que la aprobación de esta norma sería el instrumento legal adecuado para delimitar la asignación de esta función compartida.

Las entidades regionales sostienen que la iniciativa contradice la normatividad vigente acerca de la descentralización y en materia inspecciones se debe recordar que la función ha sido ya efectivamente transferida.

De la lectura del conjunto del artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en específico del inciso f) mencionado, se puede apreciar que la ley define que los gobiernos regionales tienen la función de conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección en tres materias: normas de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley en el ámbito de su competencia.

En tal sentido, sería conveniente que para evitar la existencia de más de una interpretación, se precise la norma con un texto modificador de la mencionada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; estando a lo recomendado por el Tribunal Constitucional de que en el Estado unitario y descentralizado las competencias están distribuidas entre órganos nacionales, regionales y locales, según está previsto en los artículos constitucionales, sin embargo; esa enumeración no es cerrada, pues se delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias inherentes a su función. Las leyes orgánicas

correspondientes, determinan las competencias, en especial señalan las funciones específicas que se derivan de las competencias compartidas. Sin embargo, dependiendo de la materia de que se trate, competencias y funciones se fijan en otras leyes nacionales.

Además, las competencias de los gobiernos locales [y gobiernos regionales] forman parte de su estructura y funcionamiento y, por tanto, deben ser reguladas o modificadas necesariamente mediante una ley con carácter orgánico. En ese sentido, cualquier ley que pretenda vaciar de contenido la competencia de los gobiernos locales debe cumplir con el procedimiento legislativo que se exige para modificar una ley orgánica.

Según lo informado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la implementación y puesta en funcionamiento de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral implica gasto por 66 millones de Nuevos Soles, monto del que debiera deducirse el presupuesto con que actualmente cuenta el ministerio destinado al ejercicio de la función.

Sin embargo, debieran añadirse los costos implicados en una redefinición de ámbitos de competencia con los gobiernos regionales, implicados en los procesos de transición, lo cual supone cambios en la organización y diseño de gestión de gerencias y direcciones de trabajo y promoción del empleo en los gobiernos regionales.

Deben señalarse, aunque no han sido analizados, costos y beneficios que enfrentarán los usuarios trabajadores y organizaciones sindicales en el nuevo sistema. El proyecto apunta a que los beneficios reales y potenciales percibidos

y efectivos para los trabajadores más que compensen los costos y desembolsos implicados.

Se puede dar cuenta que la iniciativa del Poder Ejecutivo causó la oposición de los gobiernos regionales quienes mayoritariamente se han pronunciado en el sentido que la idea es inversa a la descentralización y que justamente la poca eficiencia alcanzada en las regiones se debe a la falta de recursos asignados, las dificultades para contratar, implementadas por el gobierno central, es más; puntualmente levantan el hecho que en el año 2009 concluyó el proceso de transferencia referido a “inspección laboral” contemplada en el literal f) del artículo 48 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Por lo que, la iniciativa colisiona con la normativa vigente y el principio de irreversibilidad del proceso de descentralización. También está la idea que la implementación de la Superintendencia que asume en exclusividad la función de inspecciones de las empresas grandes, medianas y pequeñas perjudica a los trabajadores, relega a los gobiernos regionales al ámbito de responsabilidad sobre las empresas de menos de diez trabajadores, cuya existencia es precaria e informal; y hace más lentos los procesos vinculados a la inspección laboral. Debe darse cuenta que están opuestos a la idea, gremios de cobertura regional, y también que; el Sindicato de Inspectores de Trabajo del Perú opina a favor de la creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral, que supere los problemas existentes en el procedimiento de inspecciones, responsabilidad actual de gobiernos regionales¹⁴.

¹⁴ El 15 de enero del 2013, el gobierno del señor Ollanta Humala, promulgó la Ley N° 29981 mediante la cual se crea la Superintendencia de Inspección Laboral (SUNAFIL) a partir de su vigencia los gobiernos regionales tendrán a cargo la fiscalización de las microempresas y la superintendencia desde la pequeña empresa hasta la gran empresa; como toda creación de un organismo la superintendencia se encuentra en

CAPÍTULO III

LA LEY N° 28806,

LEY GENERAL DE INSPECCIONES DE TRABAJO

Una descripción de la estructura de la Ley es la siguiente: tiene 4 títulos y 50 artículos. Los títulos o áreas principales son: Título I: El Sistema de Inspecciones del Trabajo; Título II: De la Inspección del Trabajo; Título III: De la organización, estructura y funcionamiento y composición del Sistema de Inspección; Título IV: Régimen de Infracciones y sanciones en materia de relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social.

Presentamos los aspectos que desde nuestro punto de vista caracterizan la norma.

a. El sistema de inspección del trabajo.

La Ley, establece un sistema de inspecciones del trabajo que caracteriza como sistema único, polivalente e integrado; restituyó el órgano nacional central mediante la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, dependiente directamente del despacho vice ministerial del sector trabajo, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Constituido por un conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen a la adecuada fiscalización de las normas laborales, seguridad y salud de los trabajadores, colocación, empleo, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros y otras materias

el tránsito de su implementación a fin de, primero elaborar sus documentos de gestión y determinando la transferencias de sus recursos económicos, logísticos y de personal. Estamos seguros que en una posterior reflexión se abarcará la mencionada entidad.

que le sean atribuidas; además, precisa que la Inspección del Trabajo es un servicio público.

En los títulos I y III, se dedican a precisar el objeto, los principios ordenadores del sistema, los principios generales, estructura orgánica y el funcionamiento del sistema.

Al igual que el Decreto Legislativo 910, incorpora al sistema los principios ordenadores que rigen el sistema de inspección, ellos son los siguientes: legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad, objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía en el sentido de sujeción a las instrucciones y criterios técnicos interpretativos establecidos por la autoridad central del sistema; eficacia en el sentido de actuar con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema, especialización, trabajo programado y en equipo; unidad de función en el sentido que los Inspectores del Trabajo desarrollen la totalidad de las acciones que tienen comisionadas; confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional, honestidad y celeridad.

En cuanto a la estructura del sistema su diseño desde la unidad más pequeña a la autoridad central es de la siguiente manera: Unidades o Equipo especializado, inspección zonal, inspección regional y autoridad central. La ley exige una programación y establece que el Inspector del Trabajo desarrolle sus actividades bajo las directrices de la autoridad central y en dependencia orgánica directa de los directivos de la inspección territorial y en su caso de los supervisores del equipo.

La Ley caracteriza a los inspectores de trabajo como trabajadores estatales, cuyos actos merecen fe, con consideraciones de autoridad; facultados para entrar libremente y permanecer en los centros de trabajo a cualquier hora del día o de la noche sin previo aviso, salvo que el domicilio del centro de trabajo coincida con la casa habitación del empleador circunstancia en la cual debe conseguir previamente el permiso expreso del dueño en respeto a su intimidad o la orden de juez; a comunicar su presencia al sujeto inspeccionado al sujeto inspeccionado a los trabajadores o a la organización sindical, salvo que esto perjudique las actuaciones de inspección que va a realizar; hacerse acompañar por los trabajadores, sus representantes, peritos o técnicos que considere necesario; a realizar todo tipo de indagaciones, extracción de pruebas; requerir todo tipo de información sobre la aplicación de los dispositivos legales; a exigir la identificación o la razón de su presencia en el centro de trabajo que se inspecciona; a exigir la presencia del representante del sujeto inspeccionado en el centro de trabajo o en las oficinas de la inspección; adoptar, una vez finalizada las actuaciones, medidas que van desde las recomendaciones, advertir cuando no exista perjuicio a los trabajadores; requerir la ejecución de actos que restituyan la vigencia de la ley, ordenar la paralización de trabajos cuando se considere que se pone en riesgo la salud o integridad de los trabajadores.

Precisa la ley que los inspectores del trabajo se encuentran adscritos a un ámbito que coincide con la organización del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; sin embargo, también establece que los inspectores de trabajo y los equipos de inspección especializados pueden ejercer sus funciones fuera

de su ámbito territorial mediante la autorización expresa del órgano territorial de destino, o también por la autoridad central, mediante la agregación temporal de inspectores a otra inspección territorial o en forma vertical por la autoridad central mediante la asignación de actuaciones de inspección sobre una empresa o sectores de empresas con actividad en el territorio de más de una región.

Sobre la composición del sistema, detalla que se encuentra compuesto por servidores públicos que tengan encomendadas funciones de Dirección, organización, coordinación, planificación y seguimiento de las actuaciones de inspección del trabajo.

Mantiene, para bien, que el ingreso a la función de inspector de trabajo es mediante concurso público por el cargo de inspector auxiliar y luego de 3 años puede promocionar para inspector del trabajo, a su vez mediante promoción interna al de inspector supervisor.

Precisa los momentos de los procesos públicos de selección, estableciendo una fase selectiva basada en las pruebas teóricas y prácticas de aptitud y de una fase teórica práctica, ambas eliminatorias.

Profundiza que los inspectores de trabajo en general tienen garantizada su estabilidad en el empleo sin perjuicio de ser sancionados, trasladados o removidos de sus puestos como consecuencia del ejercicio indebido de sus facultades y competencias, en materia disciplinaria debe existir un procedimiento previo con audiencia y participación del servidor público afectado.

Sigue la línea de garantizar la capacitación del inspector, precisa que es consustancial al ejercicio del cargo el capacitarse y participar en actividades de formación, perfeccionamiento y especialización. Profundiza que los inspectores del trabajo se encuentran a exclusividad salvo el ejercicio de la docencia.

Mantiene la obligación de identificarse con la credencial o carné que le otorgue la autoridad central derogando la presentación de la orden de visita.

b. Competencia de la inspección del trabajo.

La inspección del Trabajo es competente para la vigilancia y la exigencia del cumplimiento de: las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales laborales a todos los sujetos obligados; ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas aun cuando el empleador sea de la administración pública o empresas pertenecientes a la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando se encuentren sujetos al régimen común y especial laboral de la actividad privada.

Sobre la limitación de la competencia de la inspección del trabajo respecto los trabajadores de la administración pública, se explica por una reiterada voluntad de mantenerla sin posibilidad de control, muestra de ello es que nuestro país no ha suscrito el protocolo N° 155 de la O. I. T. sobre la inspección del trabajo en establecimientos no comerciales. Por otra parte, esta voluntad se refuerza con lo establecido en el artículo 4º de la Ley N° 29981, de creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral, ahora para la fiscalización a entidades públicas en donde halla trabajadores sujetos al régimen de la

actividad privada, las fiscalizaciones deben realizarse previa coordinación con la Autoridad Nacional de Servicio SERVIR.

La inspección del trabajo es competente para investigar tanto situaciones derivadas a las relaciones individuales o colectivas de trabajo, de los derechos fundamentales en el trabajo; normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas; la prevención de riesgos laborales; en la colocación de empleo, migraciones laborales, contratación de extranjeros; de intermediación laboral; promoción del empleo, modalidades formativas para el trabajo; trabajo infantil; de las prestaciones de salud y sistema previsional tanto público como privado.

Debe tenerse en cuenta que lo relacionado al sistema privado de pensiones se hace con la modificatoria del artículo 4º de la Ley N° 29903, Ley de reforma del Sistema Privado de pensiones del 19 de julio del 2012.

También la inspección laboral es competente para vigilar y exigir lo referente a las normas de formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de empleo público que la ley reserva para ellas y otras normas cuya vigilancia se encomiende especialmente a la inspección del trabajo.

c. Naturaleza del acto de inspección del trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece en el artículo 10º que el acto de inspección del trabajo tiene naturaleza de actuación previa al proceso sancionador, lo hace con el objetivo de excluirla de las disposiciones al procedimiento administrativo general contenidas en el título II

de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas.

Por esta caracterización, legalmente es un acto interno para hacer funcionar el servicio. Son los actos que establece el numeral 2 del artículo 35° de la Ley N° 27444, pero sujeta a lo establecido en los títulos preliminares tanto de la Ley General de Inspecciones del Trabajo como del Procedimiento General y al deber constitucional del debido procedimiento. La idea fue excluirla de las impugnaciones o tachas a los inspectores, con la consecuencia de la dilación en el procedimiento de inspección.

En la filosofía de la ley son actos que no importan resolución, en el sentido que causen estado con respecto a terceros y previos en tanto se encuentran relacionados a un momento posterior que sería pleno de derechos como establece para el procedimiento de sanción.

Si bien la idea fuerza de la ley fue aumentar la eficacia de la actuación de inspección y para ello recortar la posibilidad del sujeto investigado de cuestionar al inspector actuante, la caracterización establecida, al margen de este propósito, no es coherente con las facultades otorgadas al inspector actuante y a los momentos de las actuaciones de inspección en el sentido que en esta parte del procedimiento se dictan órdenes que luego causan estado¹⁵.

En los comentarios a ley se volverá sobre este tema.

¹⁵ Fernando Rodríguez García en su comentario al artículo 10 de la Ley N° 28806, afirma que debido a que la Ley General de Inspección del Trabajo, no contempla todos los supuestos de hecho posibles de ocurrir en la ley, a pesar del mandato legal de remitir al procedimiento administrativo general solamente las expresamente establecidas en la ley, a pesar que no esté la mención de la remisión deben aplicarse, tal es el caso de la presentación de una queja por la percepción de la actuación deficiente del inspector actuante que de no atenderse se lesionaría el derecho de defensa del sujeto inspeccionado. Fernando Rodríguez García en el libro Comentario a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo.

Sobre la posibilidad que el sujeto inspeccionado pueda realizar las observaciones al inspector del trabajo y la obligación del inspector de sustentar sus afirmaciones, debemos reiterar que la acción del inspector del trabajo que ha sido excluida de tachas o impugnaciones tiene que basarse en los principios del debido procedimiento y respeto al derecho de defensa del sujeto inspeccionado, en ese sentido frente a una constatación el inspector del trabajo debe solicitar una aclaración al sujeto inspeccionado de tal manera que llegue a una certeza en sus verificaciones, además en la adopción de una medida de requerimiento el sujeto inspeccionado de no encontrarlo acertado tiene la oportunidad de refutación en el momento de la comprobación de la medida.

d. La condición del denunciante en el procedimiento de inspección del trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Trabajo, otorga al denunciante, recurrente y/o afectado, en el procedimiento de inspección del trabajo, un tratamiento muy particular en el sentido de no darle la posibilidad de intervenir en el procedimiento.

La realidad constante es que los trabajadores acuden a la autoridad administrativa de trabajo solicitando el servicio de inspecciones pero con la condición que no se revele su identidad a fin de no ser presa de represalias de su empleador infractor.

La situación se complica cuando el recurrente, una persona natural o el sindicato, quieren participar o mejor aún desean cuestionar el procedimiento implementado por el inspector actuante.

Un análisis histórico de lo establecido por la norma respecto a la garantía de la participación del trabajador afectado o su organización sindical en las actuaciones de inspección de trabajo, nos hace afirmar que se vuelve a lo establecido antes del Decreto Supremo N° 03-71-TR, en el cual los trabajadores no forman parte de la inspección del trabajo, no tienen derecho que se les tome en cuenta necesariamente y que ellos puedan accionar.

Aunque la Ley N° 28806, en su artículo 13° establece que el inspector actuante debe dejar constancia de todo lo que ocurre en sus actuaciones y ha creado un formato de aplicación para ello, que se denomina Constancia de Actuaciones Inspectivas; al haberse abolido el acta de visita instituida por el reglamento del inspector visitador de la década del 70, firmada por todos los participantes en la cual se tenía que recoger los pareceres de los intervinientes en la visita y no existiendo la obligación de materializar todos los actos, dichos e inquietudes en dicho formato, el mismo, que por otra parte, tiene un diseño cuyo espacio es muy reducido para registrar todo lo ocurrido en la visita, en la práctica esto queda a la discreción del inspector actuante, lo que significativamente rebaja la posibilidad de intervención tanto del sujeto investigado, como del recurrente. También es importante mencionar que la ley no prohíbe que se levante un acta de todo lo acontecido, pero esto no es una obligación por el carácter de oficio de la acción y la reserva de la identidad del posible denunciante, en la práctica un trabajador que se diferencia de los otros y participa en el acta es una

persona sospechosa de haber realizado la denuncia y muchas veces reprimida con la exclusión por esto.

Por estas razones y en el ambiente de tensión que se ejecuta la visita de inspección, la sugerencia es que siempre se sopesa la posibilidad de levantar un acta en donde queden registrados lo más posible todo lo ocurrido, ahora como un complemento del formato oficial, con la intervención de todos los participantes e incluirlo como un anexo.¹⁶

Se debe resaltar que la filosofía imperante de la ley es la protección al trabajador afectado, guardar su identidad y desde este ángulo le otorga la naturaleza de oficio, es una acción a cargo exclusivamente del Estado.

Esta filosofía la ampara en lo establecido por el numeral 8.3 del artículo 8º del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reglamento de la Ley N° 28806, cuando regula el origen de las actuaciones de inspección y establece que de conformidad con el numeral 105. 1 del artículo 105º de la Ley N° 27444 cualquier ciudadano puede comunicar el incumplimiento de la ley a la autoridad sin que ello lo convierta en parte interesada en el procedimiento.

El segundo párrafo de la norma de inspecciones invocada, establece además que esto ocurre sin perjuicio que pueda ostentar dicha condición en la fase de las actuaciones de inspección, sin mayor precisión al respecto o detallar qué derechos u obligaciones produce esa ostentación.

En verdad, en nuestra consideración, la posición de la ley es conveniente para el común de los trabajadores que presas de su situación recurren al anonimato,

¹⁶ La reflexión va en el sentido de lo factico y sus consecuencias, toda vez que en el numeral 3 del artículo 28 de la Ley 28806 se encuentra establecida como obligación del inspector actuante; también en el inciso C del numeral 15.1 del artículo 15 del Decreto Supremo 021-2007-TR, que refuerza la obligación de los inspectores actuantes de prestar debida atención a las observaciones que les sean formuladas por los trabajadores, sus representantes y sus empleadores.

pero no se ha puesto en el supuesto de hecho de quienes si enfrentan al empleador infractor o de las organizaciones sindicales y sus derechos en su acción sindical.

La posición de la ley es extrema pero perfectible; la misma Ley N° 27444, que invoca como sustento legal, establece un procedimiento trilateral en el cual el denunciante tiene reservados derechos y obligaciones.

La posición de la ley, de atribuirse todas las facultades en el procedimiento de inspección, en la práctica ya tuvo sus límites en los casos de hostilización, en los cuales se ha tenido que rebasar a la ley, mediante la solicitud de la autoridad de inspecciones a que el denunciante levante su reserva de identidad a fin de poder contar con la participación del afectado para garantizar el éxito del procedimiento.

e. Formas de la acción de inspección de trabajo.

La Ley N° 28806, en sus artículos 10 y 11 establecen los principios generales y modalidades de las actuaciones de inspección. Establece que existen dos formas de intervención: las actuaciones de inspección y las acciones de orientación y/ o asesoramiento técnico.

En el primer caso, la acción de inspección se desarrollan mediante la visita de inspección a los centros y lugares de trabajo¹⁷, requerimiento de

¹⁷ El profesor Ricardo Herrera Vásquez, al comentar el artículo 4 de la ley N° 28806; afirma que al establecer la ley en su numeral 2 que la inspección del trabajo puede realizar sus funciones en los barcos de la marina mercante o pesquera cualquiera sea su bandera; no tuvo en cuenta lo establecido por los convenios internacionales en el sentido que son territorio extranjero y que los trabajadores están sujetos a las leyes de su país de origen. Ricardo Herrera Vásquez, comentario al artículo 4 de la ley N° 28806 en el libro Comentario a la Ley General de Inspecciones del Trabajo artículo por artículo, página 57; una precisión a este comentario debe dejar constancia que en la práctica cuando los inspectores de trabajo

comparecencia al sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentos o efectuar aclaraciones y comprobación de datos o antecedentes que obren en el sector público a cargo del inspector actuante.

En el segundo caso de la orientación y asesoramiento técnico, establece que se desarrollan mediante visitas o en la forma que se determine en cada caso.

Un comentario a lo establecido por la ley sobre las formas de intervención es que en el caso de la acción de inspección, cambió por completo la dinámica de las actuaciones de inspección del trabajo, en realidad ahora se tiene una intervención que permite la investigación completa del sujeto inspeccionado sobre la materia que se ordena verificar; una auditoría laboral completa.

La ley estableció que el inspector actuante sea el mismo desde el inicio al final, situación que aunque pareciere trivial no se daba, por la figura de la inspección y re inspección establecida desde el Decreto Supremo N° 03-83-TR de los ochentas; por otra parte, al no ser central el momento de la visita de centro de trabajo y menos el acta de la visita, el inspector actuante tiene la posibilidad de realizar comprobaciones que nutren los medios de prueba de sus verificaciones o determinaciones y por último la posibilidad del requerimiento de comparecencia al sujeto inspeccionado, en un lugar que no es el centro de trabajo, sino la sede de la entidad solicitante, le permite acabar, a través de la solicitud de documentos o aclaraciones, con la acreditación de parte del sujeto

visitan este tipo de naves, en primer lugar ingresan con el permiso del oficial de guardia de la nave y para ver la situación de los trabajadores peruanos; que en todos los años de aplicación no ha ocurrido incidente.

inspeccionado de las obligaciones laborales a su cargo, en un ambiente seguro.

La Ley N° 28806, en consecuencia de todo lo antes analizado, reformó totalmente lo antes establecido sobre los tipos de inspección de trabajo; derogó las inspecciones ordinarias y las especiales, establece que la acción de inspección siempre es de oficio, no importando el origen de la iniciativa, la misma que puede ser a pedido de una autoridad, empleador, de un trabajador o asociación de trabajadores o empresarios o del mismo inspector; con ello acaba con la diligencia previa, la tan controversial inspección especial y la no sanción al empleador infractor.

f. Del procedimiento en la inspección del trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones de Trabajo en sus artículos 11 y 13 establecieron las modalidades de la actuación en la inspección del trabajo y el trámite, a partir de su vigencia la inspección del trabajo fue unificada, tuvo un responsable visible y sus resultados fueron rendidos en un documento acabado.

Un análisis histórico de la ley nos hace afirmar que la ley transformó totalmente el procedimiento de inspección del trabajo, cambió totalmente los momentos principales de la inspección del trabajo, acabó con las visitas de inspección y reinspección, como momentos centrales, el acta de la visita redactados en el mismo lugar y bajo el acecho de los intervinientes y sujeta a impugnación.

Ahora, el procedimiento se basa en una o más visitas; en la obligación de comparecer del sujeto inspeccionado a la sede de la autoridad administrativa del trabajo, luego en la elaboración de un documento denominado informe de actuaciones de inspección o en el acta de infracción que es en realidad el mismo informe de actuaciones de inspección y la propuesta de sanción.

Mantiene, del procedimiento anterior, la orden de inspección e instituyó la permanencia del inspector del trabajo en la investigación del caso hasta su culminación, hecho que no ocurría antes ya que un inspector realizaba la primera visita y otro la re inspección¹⁸.

La ley señala que al margen del origen de la iniciativa, se debe generar una orden de inspección, documento escrito que debe determinar el inspector o el equipo que tiene a cargo la inspección hasta su culminación y señalar las materias que debe realizar¹⁹, pueden ser concretas; es decir, destinada a un sujeto; o genéricas a un sector para que luego se precise el sujeto.

¹⁸ Sobre la Orden de Inspección y el libre acceso de los inspectores del trabajo a los centros de trabajo, la profesora Mónica Pizarro Díaz, al comentar el artículo 12 de la Ley N° 28806, resalta la colisión de la norma peruana con lo establecido por el artículo 12 del convenio 81 de la Organización del Trabajo; ella sostiene que la orden de inspección que se entiende como una orden superior restringe la facultad establecida en el convenio de libre entrada a los centros de trabajo y resalta que este aspecto fue observado por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su 77° reunión en el año 2006. Mónica Pizarro Díaz en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo, página 110.

¹⁹ Sobre la ampliación de materias a inspeccionar no contempladas en la Orden de Inspección los profesor Jorge Toyama Miagusuko y Mauro Ugaz Olivares, al comentar el artículo 13 de la Ley N° 28806 resaltan que las inspecciones por iniciativa del inspector deben tenerse por excepcionales, ahora sobre la posibilidad que los inspectores del trabajo extiendan las materias no contempladas en la orden de inspección, esta facultad debe ser aplicada en forma restrictiva toda vez que la orden de inspección es una pauta y debe ocurrir en caso de hechos nuevos que guarden relación con las materias comisionadas o que sean contrarios al ordenamiento jurídico vigente. Jorge Toyama Miagusuko y Mauro Ugaz Olivares en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo, página 117.

El inicio de la Inspección de Trabajo interrumpe el plazo de prescripción de las infracciones. El plazo de las actuaciones de investigación tiene un periodo máximo de 30 días para su desarrollo, las mismas que pueden prolongarse de acuerdo a la aprobación de las autoridades que generaron la orden de inspección.

Un comentario al procedimiento de inspección del trabajo, nos hace afirmar que se revela como corto, con un responsable visible y eficaz; hechos que abonan a la eficiencia del servicio público que se presta; el plazo del procedimiento se inicia con la primera actuación, a partir de allí el inspector actuante debe reunir los medios de prueba que fundamenten su determinación de acreditar o no el cumplimiento de las obligaciones laborales de parte del sujeto inspeccionado, no es como el procedimiento tributario de fiscalización, que corre a partir que el administrado aporta todos los documentos; ahora el plazo de 30 días resulta totalmente corto en comparación al plazo del tributario que es de un año prorrogable por uno más y por el doble en caso de precios de transferencia; en lo laboral se investiga, determina y en su caso sanciona situaciones que tienen que ver con la intimidad personal de los trabajadores, sus derechos fundamentales que son mucho más dinámicos que los precios vinculados en muchos menores plazos; creo que es adecuado y abona con la eficacia del servicio.

No obstante lo dicho anteriormente, la Ley N° 28806, también introdujo la novedad que dentro de las obligaciones del inspector no se encuentre la presentación de la orden de inspección al sujeto inspeccionado. Es importante

pensar las reales causas y consecuencias de esta omisión y hasta qué punto vulnera el derecho al debido procedimiento y de defensa del sujeto inspeccionado.

Como se sostiene más adelante, mi posición es por el perfeccionamiento de la Orden de Inspección, sin embargo existen voces dentro de la doctrina que afirman que la Orden de Inspección es un documento que colisiona con la facultad de libre acceso del inspector del trabajo a los centros de trabajo y que incumplen las sugerencias de las observaciones de la comisión de expertos en convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre la plena vigencia de la facultad de libre acceso del inspector del trabajo.

Desde mi punto de vista esta última posición es maximalista en el sentido que toda persona que va a ser auditada tiene el derecho elemental que se le haga conocer el ámbito de la indagación que se va a realizar y no debe ser una práctica extendida el avasallamiento del sujeto inspeccionado; de tal manera que sostengo que una buena práctica de parte de los operadores de la inspección, es que el inspector del trabajo al iniciar la visita informe al empresario investigado de las materias que comprenden la investigación que se da inicio. No creo que este deber de informar o por último de mostrar la orden de inspección limite la facultad de libre acceso del inspector; en todo caso pienso que lo establecido por la ley quita un elemento de tensión a favor del inspector en el momento de inicio de la visita.

Ahora esta información inicial que se otorga a el empleador al iniciar la visita, debe ser entendida siempre como referencial, recuérdese que la misma

Organización Internacional del Trabajo, recomienda que se haga una auditoría integral anual a los centros de trabajo.

Por otro lado, la presencia de un inspector de trabajo en un centro de trabajo por si misma no significa presunción de culpabilidad de parte del sujeto inspeccionado, de tal manera que tampoco debe deducirse de este hecho afectación al debido procedimiento y al derecho de defensa del empleador. Los centros de trabajo son lugares que por su propia naturaleza están expuestos al control estatal multidisciplinario y si bien son una intervención a la propiedad privada, la propia constitución establece en su artículo 70 al determinar su inviolabilidad que su ejercicio debe realizarse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

Una excepción acertada es el tratamiento de los centros de trabajo que coinciden con la casa habitación del empleador y su derecho a la intimidad, en estos casos la intervención estatal se ve disminuida al consentimiento del dueño o a la autorización del juez, es decir a la motivación de la inspección de tener razones para violentar la intimidad.

También es acertado el contenido del artículo 5 de la Ley N° 28806 cuando otorga al inspector la facultad de decidir el momento de comunicar su presencia al empleador a fin de no perjudicar el objetivo de su indagación.

Es más existe la crítica que el inspector del trabajo tiene demasiadas facultades al poder recorrer todo el centro de trabajo y la posible afectación a la intimidad; hasta la fecha no se ha registrado hecho en el cual los inspectores de trabajo violenten sin criterio espacios de intimidad afectando derechos fundamentales de las personas existentes; lo que si es un hecho común de

parte de los empleadores infractores es valerse de estos aspectos para esconder trabajadores no registrados.

Un tema igual de controversial en la doctrina es la ampliación de materias de la orden de inspección por el inspector del trabajo. Existen voces que le otorgan una dimensión de solemnidad a la orden de inspección de tal manera que el inspector del trabajo resulta solamente como ejecutor de lo establecido en la orden de inspección sin lugar de ampliar; no obstante esas afirmaciones existen otras voces que sostienen que la facultad de libre ingreso es dominante sobre cualquier otro documento y que el inspector tiene todas las facultades para que frente al indicio de una posible infracción incluya materias adicionales a las establecidas en la orden de inspección, convirtiendo de esta manera la intervención en más eficaz al cumplimiento de la ley.

En ese sentido la Ley N° 28806, es acertada cuando toma partida en que el inspector del trabajo tiene facultad de ampliar lo establecido por la orden de inspección y lo puede hacer al incluir materias relacionadas o cuando halle hechos que indican indicios de violación de las normas vigentes.

Esta facultad está contenida hasta en tres normas: en el literal e) del artículo 12 de la Ley N° 28806 establece como origen posible de las actuaciones de inspección la iniciativa del o del equipo de inspectores designado de incluir materias a la orden de inspección por estar relacionadas con las comisionadas o por hechos que violan las normas vigentes. En el segundo párrafo del artículo 13 de la ley; el inspector designado en una orden de inspección tiene iniciativa de incorporar materias cuando de las actuaciones realizadas se hallen hechos contrarios al ordenamiento jurídico vigente y en el literal d) del numeral 8.4 del

artículo 8 del Decreto Supremo 019-2006 y sus modificatorias cuando establece que las actuaciones de inspección por decisión interna del sistema de inspección responden a la iniciativa de los inspectores del trabajo en aquellos que conocen hechos que guarden relación con las materias comisionadas o son contrarios al ordenamiento vigente.

Ahora si bien la ley exige que se comuniqué al sujeto inspeccionado la incorporación de un nuevo inspector o la ampliación de plazo, no lo establece para la ampliación de materias, tal vez en coherencia que no exige que se presente la orden de inspección al sujeto inspeccionado.

Por último un detalle técnico no menos importante es que el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo 019-2006-TR y sus modificatorias, no establecen en que momento el inspector que incorpora una materia a sus actuaciones de inspección solicita el refrendo por el directivo competente a fin que amplíe la orden de inspección o emita una nueva. En este sentido existen practicas diversas, dentro de las 48 horas establecido para las inspecciones iniciadas por el inspector sin orden de inspección, en una aplicación analógica o hasta antes de la medida de requerimiento en base a la autonomía del ejercicio de las facultades de inspector y del hecho que a lo largo de las actuaciones de inspección pueden encontrarse otras materias y sería tedioso que cada vez que se encuentre una materia se solicite un refrendo. Lo cierto es que tiene que realizarse en un momento que permita al directivo tomar la decisión de incluirlo en la orden de inspección o generar otra orden de inspección, también de adoptar la medida de requerimiento totalmente facultado.

Sobre la posible afectación del derecho de defensa del sujeto inspeccionado al no tener certidumbre de las materias que finalmente se investigan debe tenerse presente que la intervención estatal mediante una visita de inspección o las actuaciones de inspección realizadas por el inspector del trabajo es un acto previo y que a partir del hallazgo documentado en una propuesta de sanción, el sujeto inspeccionado va tener todas las garantías de defensa que establece la constitución entre ellas la réplica y la revisión.

De tal manera que considero que lo prudente es que el inspector del trabajo al presentarse al sujeto inspeccionado comunique las materias iniciales sobre las que se va a indagar y que exprese que esto no limita su facultad de incorporar otros aspectos que de las actuaciones se vayan hallando.

g. El sujeto inspeccionado.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; en su artículo 4 estableció que las actuaciones de inspección se extienden a todos los sujetos obligados al cumplimiento de las normas laborales, quien no podrá eludir la declaración de hechos o circunstancias con relevancia en la indagación que deban ser conocidos en el desarrollo de sus funciones.

El sujeto inspeccionado, para el procedimiento de inspección del trabajo, es todo empleador domiciliado en el país.

Los derechos del sujeto inspeccionado en el procedimiento de inspección del trabajo son, que el inspector del trabajo le muestre su credencial al inicio de la inspección, le explique el motivo de la visita, siempre y cuando eso no afecte

los derechos de la persona que ha recurrido al servicio; no ser citado a comparecer con menos de 24 horas de anticipación; actuar por sí mismo o mediante apoderado, debidamente acreditado, de acuerdo a las normas del derecho privado.

La capacidad de actuar ante la inspección del trabajo se rige por las normas de derecho privado, las personas jurídicas de naturaleza privada o pública actuarán por medio de quienes, al tiempo de la actuación de inspección ocupen los órganos de representación o la tenga conferida, siempre que lo acrediten conforme a ley.

La actuación mediante un representante sin capacidad o insuficientemente acreditado se considera inasistencia, cuando se haya solicitado la comparecencia del sujeto inspeccionado, en todo caso se puede presumir otorgada la autorización a quien comparezca ante la inspección para actos de mero trámite que no precisen poder de representación del sujeto inspeccionado; ser notificado del acta de infracción; realizar el descargo correspondiente; ser beneficiado con la reducción de la multa en caso de cumplimiento de la infracción o en su caso de fraccionar.

El sujeto inspeccionado se encuentra obligado a otorgar facilidades al inspector del trabajo a fin que pueda realizar las actuaciones de inspección; permitirle que ingrese al centro de trabajo con las personas que considere relevantes para la investigación; otorgar las declaraciones sobre los aspectos que el inspector considere necesarios, así como, permitir que el inspector del trabajo realice las entrevistas a los trabajadores y otras personas que considere

necesarios; permitir la extracción de muestras, registros y cumplir las órdenes de paralización o cambios inmediatos realizadas luego de las constataciones.

El impedimento, resistencia como la negativa o ausencia a las citas de comparecencia hacen incurrir al sujeto inspeccionado en infracciones que tienen como consecuencia multas económicas.

h. El informe.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en su artículo 13 estableció la obligación del inspector del trabajo actuante de elaborar un informe de actuaciones de inspección dirigido a las autoridades, órganos y personas solicitantes; debe resaltarse como un defecto de la norma legal que el informe no es notificado al sujeto inspeccionado, quien luego de someterse democráticamente a la compulsa laboral no obtiene de parte de la administración estatal los resultados.

Un análisis histórico de lo establecido por la norma, hace resaltar que el documento reemplaza con creces al acta de re inspección.

El documento debe elaborarse culminadas las actuaciones de inspección sin detectar infracciones a las materias ordenadas verificar; el inspector actuante debe emitir un informe que debe contener como mínimo: la identificación del sujeto inspeccionado, los medios de investigación utilizados, los hechos constatados, las conclusiones, la identificación del inspector actuante y la fecha del informe.

La naturaleza legal del documento es uno de derecho público, otorgado por autoridad competente con facultades de dar fe de los hechos verificados, es una prueba privilegiada en tanto no exista un hecho que la contradiga.

El informe de actuaciones de inspección, se realiza dentro del expediente que se organiza para atender una Orden de Inspección, siempre se encuentra acompañado de los documentos que acrediten el cumplimiento de las disposiciones laborales verificadas; así como del resumen de las actuaciones realizadas, las personas encontradas laborando, las verificaciones realizadas en las comparecencias.

Este documento es materia de control concurrente por el inspector supervisor del equipo de trabajo asignado, con lo cual incrementa su credibilidad.

i. Las órdenes de cumplimiento en el procedimiento de inspección.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo en el cuarto párrafo del artículo 13° instituye las órdenes de cumplimiento en el procedimiento de inspección.

Evidentemente, la naturaleza de una orden de cumplimiento es una decisión de una autoridad competente que producto de una indagación ha determinado infracción y ordena su remedio. La orden de cumplimiento colisiona con la naturaleza de acto previo interno de la acción de inspección.

La ley establece que culminadas la fase de las actuaciones de inspección de investigación los inspectores actuantes deben adoptar las medidas que procedan las que pueden ser: medidas de recomendación y asesoramiento

técnico, advertencia y requerimiento, todas ellas por escrito y en los formatos oficiales²⁰. Sobre el momento de adopción de la medida, ésta debe ocurrir dentro del plazo de los 30 días de las actuaciones de inspección de investigación, en ese sentido el numeral 13.5 del artículo 13 del reglamento precisa que las medidas se adoptan dentro del plazo establecido para las actuaciones de inspección y de ser necesarios se prorroga el plazo para su verificación.

En el caso de la Medida de Requerimiento, debe ordenar al sujeto inspeccionado la ejecución de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas vulneradas; en un determinado plazo.

De acuerdo al numeral 20.3 del artículo 20º del reglamento de la ley, pueden consistir en lo siguiente: ordenar al empleador que en relación a un trabajador se le registre en la planilla de pagos, se abone las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, se establezca que el contrato de trabajo sujeto a modalidad es a plazo indeterminado y la continuidad del trabajador cuando corresponda, también que se garantice el pago de las obligaciones de los trabajadores, si verifica que la empresa no cuenta con recursos financieros suficientes para hacerse cargo de las obligaciones laborales y de seguridad social de los trabajadores.

En el caso de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los

²⁰ El profesor German Lora Álvarez al comentar el artículo 38 de la Ley N° 28806 resalta el nuevo perfil y orientación del sistema de inspecciones del trabajo peruano en el sentido que la norma deja a los inspectores del trabajo el análisis, la determinación, la propuesta y graduar la sanción y se pregunta si el inspector instituido con estas funciones puede ser considerado como un juez en el fuero administrativo. German Lora Álvarez en el libro Comentario a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo, página 260.

métodos de trabajo que garanticen el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Cuando a criterio del inspector de trabajo determine que el incumplimiento de las normas laborales es un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores puede ordenar la paralización o la prohibición de trabajos en un acta que notifica en el momento, esta orden debe ser inmediatamente ejecutadas por el sujeto inspeccionado, sin perjuicio del pago de salarios o de otras indemnizaciones que procedan a los trabajadores.

Los requerimientos que se hagan, se entienden siempre; sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que en su caso pueda imponerse. La ley establece en el último párrafo del artículo 14, expresamente, que estos actos no son impugnables.²¹

Un análisis histórico del procedimiento de inspección del trabajo nos hace afirmar que las medidas establecidas en el nuevo procedimiento son la transformación y profundización del momento establecido por el Decreto Supremo N° 03-83-TR, en el cual todas las partes que participaban de la visita tomaban conciencia de las medidas necesarias para superar la situación de infracción y luego de establecerlas el inspector del trabajo, otorgaba uno o varios plazos para su cumplimiento, en el caso de su incumplimiento se duplicaba la multa.

Desde el punto de vista de la eficacia del procedimiento la existencia de las medidas son completamente razonables en tanto que lo investigado tiene que

²¹ Sobre la posibilidad de apelación de las medidas de requerimiento los profesores Jorge Toyana Miagusuko y Mauro Ugaz Olivares al comentar el artículo 14 de la Ley N° 28806, afirman su coincidencia con la ley en el sentido que no son apelables en tanto no son actos definitivos. Jorge Toyana Miagusuko y Mauro Ugaz Olivares; en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo, página 126.

ver con la vida de personas, de acreencias determinadas o de peligros que afectan el estado de salud.

j. La necesidad de requerir la superación de una infracción en el procedimiento de inspección.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, estableció en el artículo 13° la posibilidad de órdenes de cumplimiento, en numeral 18.2 del artículo 18° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reglamento de la ley, estableció que cualquiera fuera la materia, detectada la vulneración a las materias de competencia del sistema de inspección del trabajo, el inspector actuante realizará la orden de cumplimiento al sujeto responsable de su determinación a fin que adopte en un plazo, de las medidas necesarias para superar la situación y garantizar el cumplimiento de las disposiciones hasta ese momento vulneradas.

Un análisis histórico de lo establecido nos hace afirmar que se trata de la profundización del momento de toma de conciencia en la visita de inspección regulada por el Decreto Supremo 03-83-TR, ahora como mandato imperativo.

Un análisis sobre la eficacia del procedimiento, nos hace afirmar que lo dispuesto es totalmente positivo, en el sentido que le otorga al procedimiento de inspección del trabajo eficacia frente a una vulneración concreta de la ley vigente, además concuerda totalmente con el mandato constitucional al poder administrador de hacer cumplir la ley.

Si bien esto es bueno para la generalidad de situaciones, la norma resulta perfectible en el área de vulneraciones que su daño está totalmente

consumado y que no es posible su reparación lo que se denomina las infracciones insubsanables.

Los autores de la ley no se han puesto en ese supuesto legal y es urgente modificar la norma a fin que se cambie el procedimiento y la exigencia legal. En los comentarios de la ley analizada se va a profundizar este aspecto

k. La posibilidad de no sancionar frente a la determinación de una infracción.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, regula en el título IV lo referente a las infracciones y las sanciones, el mensaje es que toda acción u omisión que signifiquen vulneración a la norma vigente en materia laboral es infracción sancionable; así mismo en el artículo 13° de la ley establece que finalizadas las actuaciones de inspección y detectada una infracción el inspector actuante debe elaborar la correspondiente acta de infracción.

El Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley N° 28806, en su artículo 17 regula la finalización de las actuaciones de inspección, en el numeral 17.8 establece que el cumplimiento total de los requerimientos efectuados en las actuaciones de inspección motiva el cierre del expediente y la elaboración del informe final respectivo sin que se extienda acta de infracción.

Un análisis sistemático de las normas citadas, nos hace afirmar que existe una aparente colisión entre la ley y el reglamento, en el sentido que la ley no hace distinciones, es más al final del tercer párrafo del artículo 14° establece que las

medidas de requerimiento se realizan sin perjuicio de la posible extensión del acta de infracción y de la sanción que se pueda imponer.

Es de resaltar, que este último mandato, se encuentra en condicional y forma parte de la facultad discrecional del inspector actuante.

De acuerdo a este detalle, el numeral 17.8 precisa la conducta a seguir por el inspector actuante en el caso que el sujeto responsable cumpla con la totalidad de la medida de requerimiento, eximiendo de sanción al empleador infractor que haciendo caso a la orden del inspector cumple el mandato.

La idea es positiva y se inscribe dentro de la filosofía de la inspección del trabajo en el mundo, en el sentido que la inspección debe buscar más que la sanción, la formalización, la regularización de las relaciones del trabajo; se encuentra dentro del modelo preventivo o latino americano de no ser punitivo frente al empleador.

I. La naturaleza jurídica de los hechos constatados por los inspectores.

La Ley N° 20806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, establece en su artículo 1º que los inspectores de trabajo son servidores públicos cuyos actos merecen fe, también en el artículo 47º de la misma norma establece que los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en la medida de requerimiento, informes y actas de infracción observando los requisitos establecidos se presumen ciertos, estos requisitos son el acompañamiento de una explicación razonada en base a hechos empíricos o

documentos; sin perjuicio de las pruebas que en su defensa pueda aportar el sujeto inspeccionado.

La ley otorga al inspector de trabajo la facultad de decir que es verdad, primero al momento de constatar, lo que él constata es verdad, merece fe legal y el otro momento, en el resultado de las constataciones y verificaciones, el contenido de los informes, requerimientos y actas de infracción de los inspectores merecen fe salvo prueba en contrario, son documentos públicos privilegiados.

Un análisis teleológico de la ley, nos hace afirmar que la norma es coherente con el propósito final que persigue y por eso dota al operador que designa con una facultad privilegiada de dar fe sobre lo que ve; en este sentido rompe la igualdad entre los ciudadanos acerca de las afirmaciones que pueden darse sobre un hecho privilegiando al inspector.

La ley en este sentido me parece ponderada si bien privilegia al inspector otorgándole la facultad de la fe legal sobre sus dichos, le exige que este dicho se base en un hecho, documento; indicios de prueba que acompañan su parecer, es más la técnica precisa que en determinados casos construya un panorama de sus afirmaciones siempre anclado sobre hechos.

El valor legal de sus afirmaciones no puede ser otorgado sobre su simple afirmación, el elemento principal de su tarea es la constatación o la determinación en base a verificaciones, las mismas que se tiene que basar en las aclaraciones que proporcione el sujeto inspeccionado a lo largo de las actuaciones de inspección o a la refutación de la medida de requerimiento o apelación de la medida de paralización.

Por otro lado, no menos importante es que esta atribución legal al inspector de trabajo se debe a la fugacidad y urgencia de los hechos que motivaron la inspección²²

Por otro lado, como una medida de control la ley otorga la posibilidad de contradicción a lo afirmado por el inspector con pruebas de refutación; este control posterior resulta totalmente coherente con la finalidad de la norma en democracia, en el sentido que, lo afirmado por cualquier autoridad no es absoluto y existe posibilidad de revisión²³. También que sus afirmaciones se dan en el contexto de actuaciones previas de un procedimiento mayor, en el cual en la segunda parte, en el procedimiento administrativo sancionador tiene todas las garantías de contradicción.

m. Las medidas complementarias por la autoridad competente.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, en el artículo 14° regula las medidas del procedimiento de inspección del trabajo como la

²² Jorge Toyama Miyagusuku y Mauro Ugaz Olivares, Comentario al artículo 5 de la Ley N° 28806; Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo “...Todas las facultades descritas se concretan en las actuaciones de inspección. El informe inspectivo (cualquiera sea el contenido de las medidas ordenadas) y las demás actuaciones inspectivas gozan de una presunción de veracidad y que se deriva del carácter especial del Derecho Laboral: la llamada “fugacidad” y urgencia de los hechos que motivan una inspección laboral suele importar que se tenga que conferir una presunción legal de validez a las afirmaciones del inspector (por ejemplo, el trabajo de un extranjero que solamente puede ser apreciado por una constatación directa del inspector, ante la ausencia de otros medios probatorios). Ciertamente, a lo dicho, habría que incorporar la labor de los inspectores que deben actuar con objetividad, razonabilidad y equidad...”

²³ La profesora Sara Campos Torres, al comentar el artículo 16 de la Ley N° 28806 afirma que el derecho de defensa de los empleadores se encuentra totalmente garantizado en el procedimiento sancionador y que por lo tanto el contenido del acta de infracción resulta totalmente refutable; Sara Campos Torres, en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo, página 131.

recomendación, advertencia y requerimiento; de igual manera el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, en su artículo 18º, precisa lo regulado por la ley con respecto a las medidas, establece que la autoridad que conoce puede disponer la colocación de carteles en el centro de trabajo que permita conocer al público la condición de infractor del sujeto inspeccionado, numeral 18.5 ; así mismo, en el numeral 18.6 establece que la autoridad competente podrá disponer la implementación de planes de formalización los que serán preferentemente destinados para los micros y pequeñas empresas, en estos planes se fijan plazos para el cumplimiento de las normas laborales, medidas de promoción y capacitación a los trabajadores y asesorías a los empleadores.

Un análisis de lo dispuesto por la norma, nos hace afirmar que es totalmente positivo, en las dos medidas complementarias; primero en los carteles como medida de dar a conocer la situación existente de vulneración a las normas laborales en el centro de trabajo y mejor aún los planes de formalización a fin que el empleador infractor, pero con voluntad de regularización tenga una opción.

Sin embargo lo afirmado, no se conoce que la autoridad administrativa de trabajo coloque carteles anunciando la vulneración a las normas laborales, menos aún que implemente los planes de regulación a los centros de trabajo.

En nuestro país, en donde la microempresa impera en la mayoría del universo de dotación de empleo, resulta más que necesario estos planes.

Una explicación de esta inacción puede ser el hecho que la norma se refiera a la autoridad que conoce el hecho sin mayor precisión; en todo caso se puede

entender que no es el inspector porque se trata de medidas complementarias a las tomadas por el inspector, se trata acaso de la sub dirección, esto no ocurre en razón que al momento que vuelve el expediente a su despacho llega para analizar el cierre o tramitar el procedimiento de sanción.

De tal manera que, esta medida tan preciada para la formalización de las relaciones laborales en nuestro medio no es utilizada por una imprecisión de la misma norma.

n. El acta de infracción.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, en sus artículos 16°, 46° regula el Acta de Infracción, de igual manera el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley N° 28806, la regula en el artículo 54°.

La ley, en el artículo, 16° distingue dos tipos de acta de infracción: las por vulneración del ordenamiento jurídico socio laboral y las de infracción por obstrucción a la labor de inspección. Establece que su contenido se presume cierto a condición que se elaboren de acuerdo a las exigencias legales que se establece el procedimiento sancionador.

En ese sentido, el artículo 46° contenido en el capítulo IV del Título IV de la ley que regula el procedimiento sancionador, regula que el acta de infracción debe tener, como mínimo: la identificación del sujeto responsable, con expresión de su nombre y apellido, razón social o denominación; domicilio y actividad económica; la identificación del responsable solidario o subsidiario. En el caso de obstrucción o de empresas informales los datos que se hayan podido constatar. Los medios de investigación utilizados para la constatación de los

hechos en que se funda el acta. Los hechos constatados constitutivos de infracción. La infracción o infracciones que se aprecian con especificación de los preceptos y normas que se consideren vulneradas. Su calificación y tipificación legal. La sanción que se propone, su cuantificación y graduación con la indicación de los criterios utilizados. De apreciarse reincidencia en la comisión de una infracción, deberá indicarse esa circunstancia con su respectivo fundamento. La responsabilidad que se impute a los sujetos responsables con expresión de su fundamento fáctico y jurídico y la identificación de los inspectores actuantes.

El acta de infracción, igual que el informe de actuaciones de inspección, es el documento final del procedimiento de actuaciones de inspección en el procedimiento de inspección del trabajo, en donde él o los inspectores actuantes van a rendir cuenta de sus acciones en el procedimiento, de la apreciación de los hechos, la lógica jurídica de sus deducciones para subsumir los hechos a los supuestos de hecho de la ley, las razones por la que da por cumplida la obligación o determina la infracción; en su caso su calificación y la propuesta de sanción en donde debe ponderar el monto.

El acta de infracción con toda esta motivación no es un acto resolutivo, no es instancia, toda vez que es un acto previo e interno para la sanción del presumible infractor, es simplemente una propuesta de sanción.

o. Las infracciones.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 31° regula las infracciones administrativas; el Decreto Supremo N° 019-2006-TR,

Reglamento de la Ley N° 28806 lo regula en su título III desde el artículo 22° al 51°.

La ley establece que constituye infracción administrativa la acción u omisión del sujeto responsable previsto y sancionable.

El régimen de infracciones administrativas que establece la ley abarca las materias de: relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, contenidas en la ley o en los convenios colectivos de trabajo; para efectos de la ley consideran dentro de la materia de relaciones laborales los temas de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas.

Las infracciones se califican como leves, graves y muy graves, de acuerdo al derecho afectado y el deber infringido. Son leves cuando el incumplimiento afecte obligaciones meramente formales; son graves cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor de inspección y son muy graves los que tengan una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales.

Las infracciones se graduarán en base al criterio de gravedad, de la falta cometida y número de trabajadores afectados, existen tablas de infracciones que detallan las cuantías de las multas.

Debe precisarse, que las infracciones están enunciadas en forma general en la ley y el reglamento lo ha precisado en tablas de tipificación, graduación y cuantificación.

La ley cumple con el mandato constitucional de tipificar la acción sancionable, su tipificación es simple por el tipo de materia, no contempla diferencias por el hecho que se trate de un daño totalmente consumado, continuo; que sea por primera vez o varias veces en una misma materia en el período de investigación

La ley establece la sanción con respecto al número de trabajadores y coloca como máximo 100 trabajadores, en este sentido la norma se queda corta debido a los grandes centros de trabajo que operan en nuestra sociedad que en algunos casos suman miles y que en ese sentido no les resulta disuasivo.

p. Monto, reducción e incremento de las multas.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el capítulo III del título IV regula las responsabilidades y las sanciones por la vulneración a la normativa laboral.

Sobre el monto máximo en el artículo 39º se establece una escala de multas máximas, 20 Unidades Impositivas Tributarias para las infracciones muy graves; por infracciones graves hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias y por las formales o leves hasta 5 Unidades Impositivas Tributarias, con un límite máximo de 30 Unidades Impositivas Tributarias por todo concepto de multa, del año en que se constató la falta.

Las empresas calificadas de micro y pequeñas empresas gozan del beneficio de la rebaja del 50% de descuento en las sanciones.

En el artículo 40º de la ley se establece una serie de posibilidades de rebaja, al 30% del monto de la multa originalmente aplicada cuando se acredite la

subsanción de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para imponer el recurso de apelación. Al 50% de la multa impuesta cuando resuelto el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, el sujeto responsable acredite la subsanción de las infracciones detectadas dentro de 10 días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación.

En el caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada las multas pueden ser incrementadas en un 100%, sin que ningún caso las cuantías excedan los límites fijados para tipo de infracción.²⁴

Un análisis del carácter disuasivo de la ley nos permite afirmar que los montos de las multas por las infracciones nos parecen totalmente marginales, al margen de reiterar que la ley tiene como rango máximo de sanción a 100 trabajadores, que es fácilmente superable por la realidad; por otra parte debe tenerse en cuenta que en muchos de los casos las infracciones vulneran derechos constitucionales y de los derechos humanos²⁵ que son obligación del estado garantizar su cumplimiento²⁶.

²⁴ Silvana Loaiza Fuentes y Frank Espinoza Laureano, al comentar el artículo 8 de la Ley N° 28806, postulan un sistema de sanciones y recompensas para los empleadores infractores, mediante el cual por los siniestros que se produzcan en su centro de trabajo puede sufrir el incremento de la prima de seguros, en tanto el premio sería lo inverso, según refieren ellos, la idea original es de la comisión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo sostenida en el informe sobre la inspección del trabajo del 2006. Silvana Loaiza Fuentes y Frank Espinoza Laureano en el libro Comentarios a la ley General de inspecciones del trabajo análisis artículo por artículo, página 87

²⁵ La ley 29981 promulgada el 15 de enero del 2013, actualmente sin vigencia, ha incrementado las multas en 1000%.

²⁶ El profesor Francisco Gómez Valdez, sostiene que el 50% de las sanciones debe ir a manos del trabajador afectado, incluso sostiene que las infracciones deben ser per capita e inclusive una parte del 50% restante debe dedicarse para las necesidades del sistema de inspección del trabajo. Francisco Gómez Valdez, comentario al artículo 1 de la ley N° 28806 en el libro Comentario a la Ley General de Inspecciones del Trabajo artículo por artículo, página 31

Un análisis sistemático de lo regulado por la ley, nos hace afirmar que la norma es muy contemplativa con el sujeto infractor en el sentido que detectada una infracción el sujeto responsable tiene la oportunidad de evitar la multa cumpliendo la totalidad de la medida de requerimiento, o también, en su resistencia se extiende el acta de infracción y la resolución de multa, entonces la ley vigente otorga una nueva oportunidad al infractor resistente rebajando el 70% de la multa si cumple hasta antes del tercer día que tiene para apelar la resolución de multa y a la mitad después que ha sido declarada infundada la apelación interpuesta.

Es importante tener un sistema no inquisitivo que formalice las relaciones laborales, pero creo contraproducente mantener tanta posibilidad de evitar la sanción lo que inutiliza la finalidad de la inspección del trabajo.

q. El procedimiento sancionador.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo regula el procedimiento sancionador en el capítulo IV del Título IV, de los artículos 43 al 50 y en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En el capítulo II del título IV en los artículos 229 al 237.

El procedimiento se basa en los principios de observación del debido proceso, economía, celeridad procesal y pluralidad de las instancias.

El procedimiento sancionador se inicia de oficio, a mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico laboral o de obstrucción. Con la orden del inicio se notifica al sujeto responsable quien tienen 15 días para

presentar su descargo; también se notifica a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales de existir.

Debe destacarse que el procedimiento diseñado por la ley de inspecciones vigente otorga la calidad de momento central al procedimiento sancionador en tanto todas las actuaciones anteriores tienen el carácter de previo; igualmente, que esta fase del procedimiento se encuentra regida por lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en ese sentido se suman a los principios establecidos en la ley de inspecciones, las reguladas en el procedimiento general como son legalidad, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, no imposición de sanción sucesiva o simultánea.

r. Sobre la condición de los trabajadores afectados o interesados en el procedimiento sancionador.

Es necesario precisar la condición del interesado, recurrente o denunciante, en el procedimiento sancionador, la ley es muy escueta, en este sentido, precisa que en la fase de actuaciones de inspección el denunciante o interesado no es parte, pero que puede ostentar la condición, en tanto que para el procedimiento sancionador la autoridad que inicia el procedimiento lo notifica, por su condición de trabajador afectado o por ser una organización sindical.

Una lectura concordada de la disposición de notificación y lo establecido por la undécima disposición final y transitoria de la Ley N° 28806, en el sentido que

salvo lo expresamente excluido, se aplicará supletoriamente lo establecido en la Ley N° 27444, en cuanto no se contradiga o se oponga a lo establecido en la Ley General de Inspecciones, nos hace atribuirle la condición de parte del proceso sancionador al punto que puede apelar la resolución Sub Directoral.

Reiteramos el comentario que la ley de inspecciones debe desarrollar este aspecto y distinguir de la persona que no quiere relevar su entidad, de quien levanta la reserva y del tratamiento de las organizaciones sindicales.

s. Medidas cautelares en el procedimiento de inspección del trabajo.

La autoridad que conoce el procedimiento sancionador tiene la facultad de disponer la adopción de medidas de carácter provisional destinadas a garantizar la eficacia de la resolución final, medidas cautelares conforme a lo dispuesto por los artículos 146° y 236° de la Ley N° 27444. Las medidas pueden ser apeladas dentro del segundo (2) día de su notificación, pero no afecta su ejecución; la autoridad que conoce la apelación debe resolverla dentro de los 3 días.

t. La resolución de sanción.

Vencido el plazo la autoridad que instruye el procedimiento queda expedita para resolver en un plazo no mayor de 15 días o para ordenar practicar las actuaciones necesarias para determinar la existencia de sanción.

La resolución de sanción debe contener como mínimo la precisión del motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados, con la motivación jurídica correspondiente en su parte considerativa y con el mandato expreso de cumplir las normas laborales vulneradas en la resolutive. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto a las obligaciones que contiene.

El único medio de impugnación previsto es el recurso de apelación, se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento administrativo dentro del tercer día posterior a su notificación, contra el auto que declara su inadmisibilidad o improcedencia procede la queja dentro del segundo día hábil.²⁷

u. Comentarios a la Ley N° 28806 y a la acción de inspección del trabajo.

Como toda obra humana es perfectible y ha recibido apreciaciones de diversos matices, ejemplo de ello, son los comentarios contenidos en la Revista Gaceta Jurídica N° 112, en el artículo Apuntes sobre la nueva ley de inspección laboral, el abogado César A. Puntriano Rosas, apreció lo siguiente: que la norma le parecía positiva en tanto contempla las actuaciones de recomendación y advertencia por parte de la autoridad lo cual es concordante con el artículo 17 del convenio 81 de la O. I. T.; la existencia de una autoridad central del sistema de inspecciones de trabajo, que uniformice los criterios de los inspectores laborales, puesto que a la fecha se advierte diversos criterios; la

²⁷ La ley 29981, crea el Tribunal de Fiscalización Laboral, como instancia de revisión de las resoluciones.

posibilidad que los inspectores del trabajo realicen actuaciones fuera de los límites territoriales al órgano en que se encuentran adscritos, lo que permitirá fiscalizar mejor a empresas que tienen varios domicilios en diversas regiones; que en la selección de inspectores se tenga en cuenta sus competencias técnicas, cualidades humanas y psicológicas; el otorgamiento de estabilidad en el empleo a los inspectores a través de su nombramiento como servidores públicos, garantizando de esa forma su independencia e imparcialidad; la disposición que el servicio de inspección cuente con recursos apropiados, que su personal se encuentre debidamente capacitado y remunerado; el plazo de 15 días para realizar el descargo por parte del empleador; el intercambio de información entre el Ministerio de Trabajo, ESSALUD, SUNAT; pero también advertía de aspectos cuestionables como la falta de limitación a las visitas de inspección nocturnas, la no regulación de parámetros a fin que el inspector no pueda ingresar al centro de trabajo para realizar la visita, así como la existencia de una vulneración a los principios de tipicidad y legalidad de las infracciones al no haber sido establecidas de acuerdo a las exigencias del artículo 230º de la Ley N° 27444.

Las reflexiones que hizo el abogado Augusto Eguiguren Praeli, ex vice ministro de Trabajo, en su artículo, publicado en el diario El Peruano; Orientación y Asesoría, hacia una inspección efectiva del trabajo, en la cual daba cuenta que para junio del 2009, un estudio de línea de bases y monitoreo de los servicios del sistema de inspecciones laborales realizado por una reconocida empresa y financiado por el proyecto MYPE competitiva de la agencia de desarrollo

internacional USAID/PERU a ejecutivos de alto nivel de empresas que han sido objeto de inspección laboral, muestra que la mayoría tienen una imagen negativa de los inspectores por dos temas: desconocimientos de la leyes y aspectos técnicos, y trato autoritario; una de las conclusiones del estudio recomienda constante capacitación para los inspectores del trabajo e información específica sobre los giros de los negocios.

En base a ello, él recomendaba adicionalmente a la capacitación, la conveniencia de establecer una sectorización del sistema de inspecciones de acuerdo a la estadística que se tiene; redistribuir al personal de inspecciones en base a la especialización en grupos especializados en normas sociolaborales, derechos fundamentales en el trabajo y seguridad y salud; y, finalmente, implementar un sistema aleatorio de asignación de órdenes de inspección, con lo cual se agilizarán los operativos, así como las respuestas rápidas a las denuncias de los trabajadores. Asimismo, la comisión especializada creada con el propósito de elaborar los criterios normativos interpretativos uniformará la actuación de las inspecciones de trabajo en todo el país, con ello, sin duda, se brindará predictibilidad de las resoluciones fruto de las actuaciones de inspección. Debe notarse que, en su concepto, no existen problemas legales que resolver y todo se circunscribía a temas operativos.

También se encuentra el libro de la Editorial Gaceta Jurídica sobre Comentarios a la Ley General de Inspecciones del Trabajo, análisis artículo por artículo, en el cual 30 especialistas en Derecho Laboral comentan la ley, el

mensaje que deja el libro es que la norma representa un avance para la institución y a partir de ella existe un mejor momento para la defensa del empleador potencialmente infractor en razón que la ley crea el proceso sancionador en el cual, luego de la notificación del acta de infracción tiene todo un plazo para realizar sus descargos en aras de hacer valer sus derechos y luego posibilidades para rebajar la sanción impuesta.

No obstante, el gran aporte y la reforma introducida por la ley, después de seis años de aplicación se transparentan ambigüedades, reubicaciones que hacer, vacíos, deficiencias y tareas por cumplir en el perfeccionamiento del procedimiento de inspección del trabajo, que a continuación vamos a comentar.

v. Evaluación de la Ley N° 28806 y las exigencias de la recomendación N° 20 de 1923 que fue el sustento del convenio 81 de la O. I. T.

Una evaluación comparativa entre lo establecido por la Ley N° 28806 y las exigencias de la recomendación 20 de 1923 que sustentó el convenio 81 de la O. I. T. sobre la inspección del trabajo, da como resultado que el Estado Peruano, orientado justamente por la Organización Internacional del Trabajo trató de fortalecer la administración estatal del trabajo y en ese contexto la inspección del trabajo transformando el procedimiento de inspección mediante la ley que ahora se evalúa.

Son aportes importantes de la ley:

1. Restituir el órgano nacional central ahora como Dirección Nacional de Inspecciones del Trabajo, articulando un sistema transversal a toda la administración pública del país.
2. Profundizar y detallar las competencias de la inspección del trabajo, entre ellas de vigilar los convenios colectivos.
3. Transformar los tipos de inspección, anular la inspección especial.
4. Desaparecer la multa al trabajador por apelar.
5. Desaparecer la diligencia previa como forma de restablecer la visita sorpresiva para fortalecer la vigilancia.
6. Fortalecer la estabilidad de los inspectores del trabajo.
7. Transformar el procedimiento de inspección del trabajo dándole momentos y posibilidades de indagación diferentes a la visita de inspección, un plazo de investigación, un inspector responsable hasta el fin de la investigación, de otorgarle facultades para hacer comparecer al sujeto investigado.

8. Dividir el procedimiento de inspección en dos partes: las actuaciones de inspección para la investigación y el procedimiento sancionador.

9. Otorgar a la fase de las actuaciones de inspección para la investigación como acción previa al procedimiento de sanción, en las denominaciones utilizadas por la Ley del Procedimiento Administrativo General, actos internos de la administración que hacen funcionar el servicio y excluirlo de la posibilidad de impugnación o recusación.

10. Establecer las medidas de las actuaciones de inspección, el informe y el acta de infracción.

11. Reiterar la autonomía técnica del inspector del trabajo.

12. Establecer el procedimiento sancionador, en el cual el potencial empleador infractor con todas las garantías del debido proceso va a realizar el descargo y las impugnaciones del caso, con el pleno ejercicio de la doble instancia.

Es importante hacer notar que no se avanzó en establecer la notificación obligatoria de los accidentes de trabajo, que los inspectores deben tener residencia en el lugar donde desarrollan sus actividades, la cuota de inspectoras mujeres, la remuneración satisfactoria y la posibilidad de perseguir al empleador que comete negligencia grave o infracción deliberada.

Finalmente, decir que a pesar de los notorios avances la Ley N° 28806 no significó cumplir totalmente con las exigencias internacionales sobre la inspección del trabajo.

CAPÍTULO IV

COMENTARIOS A LO ESTABLECIDO POR LA LEY, LA REALIDAD Y LA PRÁCTICA RUTINARIA

Una reflexión mayor sobre lo establecido por la ley y la realidad permite afirmar lo siguiente:

a. Sobre la existencia de un sistema de inspección de trabajo a nivel nacional.

El sistema, concebido por la ley, es funcional, único, polivalente e integrado a cargo funcionalmente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del gobierno central y administrativamente de los 25 gobiernos regionales.

El mayor logro de este sistema fue el registro de trabajadores a la planilla electrónica y la paralización de las construcciones civiles peligrosas.

Según, el suplemento especial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, publicado en el diario oficial El Peruano a inicios del año 2011; a octubre del 2010, la inspección del trabajo había conseguido que se registren en la planilla electrónica a 34, 065 trabajadores de los 46, 672 persona halladas laborando sin estar registradas en la planilla electrónica, esto fue producto de la inspección a 25,400 centros de trabajo y de investigar la situación de 467, 336 trabajadores.

Así mismo, según estos resultados, los incorporados a las planillas corresponden a las actividades de enseñanza con 7,192 personas que representan el 21%; hoteles y restaurantes con 5,136 personas que representan el 15.8%; construcción con 4,285 personas que representa 12.5% y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con 3,508 que representa el 10.30%.

Ahora bien, la información incluye un cuadro de los trabajadores incorporados a la planilla electrónica hasta el 03 de noviembre del 2010, en base a los expedientes cerrados; la fuente fue la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

CUADRO N° 01

N°	Región	Incorporados	%
1	Amazonas	301	0.88
2	Ancash	247	0.73
3	Apurímac	655	1.92
4	Arequipa	2,100	6.16
5	Ayacucho	431	1.27
6	Cajamarca	1,061	3.11
7	Callao	177	0.52
8	Cusco	1,723	5.06
9	Huancavelica	136	0.40
10	Huánuco	63	0.18
11	Ica	197	0.58
12	Junín	957	2.81
13	La Libertad	910	2.67
14	Lambayeque	884	2.60
15	Lima	17,324	50.86
16	Loreto	1,456	4.27
17	Madre de Dios	301	0.88
18	Moquegua	268	0.79
19	Pasco	230	0.68
20	Piura	1,604	4.71
21	Puno	203	0.60
22	San Martín	822	2.41
23	Tacna	1,286	3.78
24	Tumbes	178	0.52
25	Ucayali	551	1.62
	Total	34,065	100

TRABAJADORES REGISTRADOS EN LA PLANILLA ELECTRÓNICA – PLAN RETO 2010

Este logro conjuntamente con la paralización de 126 obras inseguras durante el año 2009, son el sustento en hechos de la eficacia del sistema; para llegar a ello se inspeccionaron 1,374 obras, en la que se verificó la situación de 29,923 personas de las cuales 3,600 personas ponían en riesgo su integridad física al trabajar²⁸.

Sin menoscabar esas importantes acciones, es necesario introducir al análisis otros componentes a fin de obtener el panorama total de la existencia de un sistema de inspección del trabajo.

b. Distribución de inspectores del trabajo a nivel nacional.

El número de Inspectores del Trabajo, es en base a la relación que manejó el Informe Técnico Económico actualizado preparado por el maestro Rubén Alcalá Martínez, jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para sustentar la creación de la superintendencia, a diciembre del 2011.

Se deja constancia que el dato que manejamos es el más próximo, conocido oficialmente. Durante los años 2010 y 2011 la Dirección Nacional de Inspecciones del Trabajo no ha publicado su informe anual; el último publicado es del año 2009, que tiene como número total de inspectores de trabajo comprendidos inspectores supervisores, inspectores y auxiliares a 406 personas.

²⁸ Debe mencionarse que la doctora Teresa Laos Cáceres, Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, manifestó a la prensa que en el año 2012, se hizo registrar en la planilla a 5,000 trabajadores.

CUADRO N° 02

Nº	REGIÓN	SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO			
		Supervisor	Inspector	Auxiliar	Total
1	Amazonas	0	1	5	6
2	Ancash	1	9	9	19
3	Apurímac	0	2	4	6
4	Arequipa	0	2	14	16
5	Ayacucho	0	1	3	4
6	Cajamarca	0	1	4	5
7	Callao	2	6	10	18
8	Cusco	0	3	9	12
9	Huancavelica	0	1	2	3
10	Huánuco	0	0	4	4
11	Ica	0	3	7	10
12	Junín	0	6	7	13
13	La Libertad	1	3	8	12
14	Lambayeque	1	12	9	22
15	Lima	16	98	93	207
	Lima Prov.	0	1	8	9
	Total	16	99	101	216
16	Loreto	0	4	2	6
17	Madre de Dios	0	2	5	7
18	Moquegua	0	3	3	6
19	Pasco	0	4	3	7
20	Piura	0	4	11	15
21	Puno	0	4	3	7
22	San Martín	0	5	3	8
23	Tacna	1	3	4	8
24	Tumbes	0	2	2	4
25	Ucayali	0	2	3	3
Total		21	185	231	437

DISTRIBUCIÓN DE INSPECTORES DEL TRABAJO

En el 20% del país, no hay inspectores de trabajo, el trabajo lo llevan exclusivamente inspectores auxiliares; solamente en el 20% de los gobiernos regionales existen inspectores supervisores; de las 437 personas que realizan actos de inspección, 234 lo realizan en la provincias de Lima y Callao, es decir el 53.54 % de las acciones de inspección se localizan en la capital de la república, si esta distribución la extendemos a las ciudades de la costa se puede percibir que el 72% se ubica en estas ciudades.

CUADRO N° 03

Nº	Región	Inspectores
1	Ancash	6
2	Callao	18
3	Ica	10
4	La Libertad	12
5	Lambayeque	22
6	Lima	234
7	Moquegua	6
8	Tacna	8
	Total	316

DISTRIBUCIÓN DE INSPECTORES DEL TRABAJO EN LA REGIÓN COSTA DICIEMBRE DEL 2011

Justamente y con los datos sobre el Plan Reto de los 34,065 incorporados a la planilla electrónica 21,293 son de esta sub zona es decir el 62.5%.

De tal manera que, el sistema de inspecciones no es tan nacional, no ha superado el ámbito de Lima y Callao o en todo caso a las principales ciudades de la costa peruana, en donde existen mejores medios de comunicación.²⁹

Estas afirmaciones se han visto confirmadas por el contenido del Informe Técnico Económico actualizado preparado por el maestro Rubén Alcalá Martínez, jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quien en la introducción de su documento afirma lo siguiente:

“...Lo cierto es que el sistema inspectivo, con sus métodos, su organización y sus estrategias actuales, logra cubrir apenas a 957,980 asalariados, que representa el 20% de la demanda total...”

c. Distribución de inspectores del trabajo y la Población económicamente Activa (P.E.A.) a junio del 2012.

Si relacionamos el número de inspectores del trabajo con la Población Económicamente Activa (P.E.A), estimada a junio del 2012,³⁰ tenemos como resultado que la relación supera las recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo. La 297° sesión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo de junio del 2006; manejó la recomendación que en países industrializados la proporción entre inspector de

²⁹ El informe Técnico Económico actualizado, preparado para sustentar la creación de la superintendencia establece que a diciembre del 2011, las personas dedicadas directamente a la inspección laboral, es decir, supervisores inspectores, inspectores e inspectores auxiliares, son 437 a nivel nacional; de este número existen 22 supervisores, 185 inspectores, 230 inspectores auxiliares.

³⁰El dato de la población es en base al estudio sobre indicadores estadísticos y variables laborales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

trabajo y la PEA sea de 10,000 trabajadores por inspector y de 40,000 para países en desarrollo.

CUADRO N° 04

Nº	REGIÓN	P.E.A.	TOTAL	Pobl/Insp
1	Amazonas	279,936	6	46656.00
2	Ancash	778,047	18	43224.83
3	Apurímac	297,364	6	49560.67
4	Arequipa	914,038	16	57127.38
5	Ayacucho	424,634	4	106158.50
6	Cajamarca	1'009,338	5	201867.60
7	Callao	719,150	16	44946.88
8	Cusco	891,173	12	74264.42
9	Huancavelica	286,838	3	95612.67
10	Huánuco	551,717	4	137929.25
11	Ica	540,558	10	54055.80
12	Junín	878,931	13	67610.08
13	La Libertad	1'224,895	11	111354.09
14	Lambayeque	865,488	21	41213.71
15	Lima	6'876,758	216	31836.84
16	Loreto	636,269	6	106044.83
17	Madre de Dios	96,097	5	19219.40
18	Moquegua	131,103	6	21850.50
19	Pasco	194,809	8	24351.13
20	Piura	1'214,103	15	80940.20
21	Puno	910,494	7	130070.57
22	San Martín	545,329	8	68166.13
23	Tacna	237,533	7	33933.29
24	Tumbes	164,546	4	41136.50
25	Ucayali	315,923	5	63184.60
Total		20'955,071		

RELACIÓN ENTRE LA P.E.A. Y LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Se advierte que justamente, en las regiones costeras, en donde se ubican más inspectores, el resultado es más alejado de la recomendación de la O. I. T. debido a la existencia de una población económicamente activa más numerosa; de tal manera que la posibilidad del trabajador de ser atendido por el servicio de inspección del trabajo se aleja.

Un ejercicio aritmético, entre el número de trabajadores potencialmente atendidos y los días del año advierte que el inspector está expuesto potencialmente atender números inalcanzables de usuarios; así mismo, si este número potencial de atenciones lo dividimos por el número de horas de trabajo, revela un servicio colapsado.³¹

d. Número de inspectores que deben existir de acuerdo a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y total de plazas faltantes.

De la aplicación del parámetro establecido por la O. I. T. se presenta el siguiente cuadro; se encuentran todos los gobiernos regionales del país, Lima contiene tanto a Lima Metropolitana como a Lima Provincias, en tanto la estadística elaborada por el Instituto Nacional de Estadística no la diferencia; en cuanto al total de los inspectores del trabajo solamente se han considerado a los inspectores del trabajo e inspectores auxiliares en tanto son ellos los que

³¹Sobre el régimen laboral de los inspectores, de los 437 trabajadores dedicados a las inspecciones, 348 son del régimen de la actividad privada (79.54%); 53 trabajadores son del régimen del Decreto Legislativo N° 276 (12.13%), de este total solamente 6 son trabajadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 47 son trabajadores inspectores de los gobiernos regionales; 36 son del Régimen de CAS (8.24%). De este universo 323 son trabajadores del Ministerio de Trabajo: 317 del régimen Decreto Legislativo 728 y 6 del régimen del Decreto Legislativo 276.

realizan actuaciones de inspección; en el caso de los inspectores supervisores se le ha tomado como personal de apoyo al acto de inspección.

CUADRO N° 05

Nº	REGIÓN	P.E.A.	TOTAL	OIT/INSP	FALTA
1	Amazonas	279,936	5	7	2
2	Ancash	778,047	18	19	1
3	Apurímac	297,364	6	7	1
4	Arequipa	914,038	16	91	75
5	Ayacucho	424,634	4	11	7
6	Cajamarca	1'009,338	3	25	22
7	Callao	719,150	16	72	56
8	Cusco	891,173	12	22	10
9	Huancavelic	286,838	3	7	4
10	Huánuco	551,717	4	14	10
11	Ica	540,558	10	14	4
12	Junín	878,931	13	22	9
13	La Libertad	1'224,895	11	31	20
14	Lambayeque	865,488	21	22	1
15	Lima	6'876,758	200	688	488
16	Loreto	636,269	6	16	10
17	Madre de	96,097	5	2	0
18	Moquegua	131,103	6	3	0
19	Pasco	194,809	8	5	3
20	Piura	1'214,103	15	30	15
21	Puno	910,494	7	23	16
22	San Martín	545,329	8	14	6
23	Tacna	237,533	7	6	0
24	Tumbes	164,546	4	4	0
25	Ucayali	315,923	5	8	3
Total		20'955,07	437	1163	756

PLAZAS DE INSPECTORES DEL TRABAJO FALTANTES

De la lectura del cuadro podemos apreciar que solamente los gobiernos regionales de Pasco, Tumbes, Tacna, Moquegua, Madre de Dios, cuentan con el número requerido de personas realizando actos de inspección, en los casos restantes el cuerpo de inspectores debería duplicarse.

En el cálculo se ha establecido la proporción con el número de 10, 000 trabajadores por inspector del trabajo para Arequipa, Callao y Lima, en razón que estas zonas la industrialización y concentración de centros de trabajo es significativamente mayor.

En el informe técnico económico, antes citado, se estableció un número de inspectores del trabajo faltantes a fin de sustentar la creación de la superintendencia; el autor no usa el parámetro de ponderación de la O. I. T., Él, haciendo uso de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del años 2009, establece que existe un total de 4'769,111 asalariados que laboran en el sector privado a nivel nacional; además, sin explicar mayor metodología atribuye que cada inspector del trabajo atiende a 2,521 trabajadores al año, con lo cual confirma que solamente se atiende el 20.09% de la población existente de esta relación. De esta situación y restando lo que se tiene, llega a determinar que existe la necesidad de 1,892 inspectores del trabajo y 190 supervisores a nivel nacional.

e. Impacto de la inspección del trabajo en la P. E. A.

Otro análisis entre la actividad de la inspección del trabajo y la Población Económicamente Activa es ponderar el impacto de la inspección del trabajo en la Población Económicamente activa de la región, a través del volumen de

procedimientos realizados y de ellos los que merecen procedimiento de sanción.

Este dato, nos aproxima a evaluar la efectividad del sistema de inspecciones con los problemas más urgentes de la realidad laboral.

En ese sentido, es pertinente invocar el diagnóstico sobre la informalidad en el mercado laboral, en base a los primeros datos de la implementación de la planilla electrónica de abril del 2008, en él se dio cuenta de lo siguiente:

El crecimiento, en un primer momento, del sector minero, agro exportador y luego de los sectores del comercio, industria y la construcción produjo un importante incremento del empleo en la pequeña, mediana y gran empresa. Según las cifras preliminares de la Encuesta Nacional de Variación Mensual de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del año 2007, desde el año 2004 el crecimiento anual del empleo urbano en empresas con más de diez trabajadores se ha ubicado en 7%, sin embargo las personas que laboran sin estar registrados en la planilla o como locadores de servicio no decrece se mantiene en 66%.

Según la misma fuente, este fenómeno afecta a todos los segmentos empresariales, se encuentra más pronunciado en la micro y pequeña empresa en donde se registran las mayores situaciones de falta de registro que están entre 35 a 95%, la denominada gran empresa no está ajena ya que se conoce

que por lo menos el 20% de sus trabajadores no se encuentra registrado en la planilla electrónica.

Abundando en datos sobre este aspecto, puede mencionarse los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática del 2007, que daba cuenta de otro dato importante para medir el incumplimiento del registro de trabajadores a la planilla era la escasa proporción de asalariados privados afiliados a la seguridad social tanto para el sistema de prestaciones de salud, que representa un 36% como para el sistema de pensiones que solamente alcanza al 37%.

Esta falta de registro se ubica principalmente en las zonas urbanas con un 79% y en las zonas rurales en 21%, por sectores de: actividades extractivas 32%, servicios 28%, comercio 16% haciendo un total de 76% de trabajadores no registrados a nivel nacional.

De esta manera, con esa base estadística y con el propósito enunciado, se presenta un cuadro en el cual se muestra el volumen de la Población Económicamente Activa regional, las órdenes de inspección generadas en el año 2010 y las que culminaron con el procedimiento de inspección, a fin de tener una aproximación de la cobertura del sistema de inspección sobre la P.E.A. regional.

CUADRO N° 06

Nº	REGIÓN	P.E.A.	ÓRDENES GENERADAS	ÓRDENES CERRADAS	% SOBRE LA PEA
1	Amazonas	279,936	593	62	0,21
2	Ancash	778,047	2,438	3,061	0,31
3	Apurímac	297,364	888	813	0,30
4	Arequipa	914,038	2,405	2,244	0,26
5	Ayacucho	424,634	568	509	0,13
6	Cajamarca	1'009,338	1,247	885	0,12
7	Callao	719,150	1,834	1,635	0,26
8	Cusco	891,173	1,851	1,445	0,21
9	Huancavelica	286,838	44	23	0,02
10	Huánuco	551,717	461	146	0,08
11	Ica	540,558	1,420	769	0,26
12	Junín	878,931	2,215	1,551	0,25
13	La Libertad	1'224,895	3,733	1,030	0,30
14	Lambayeque	865,488	5,571	3,385	0,64
15	Lima	6876,758	20,791	28,161	0,30
16	Loreto	636,269	1,399	662	0,22
17	Madre de	96,097	485	489	0,50
18	Moquegua	131,103	818	574	0,62
19	Pasco	194,809	824	678	0,42
20	Piura	1'214,103	3,363	1,753	0,28
21	Puno	910,494	1,178	509	0,13
22	San Martín	545,329	344	225	0,06
23	Tacna	237,533	1,045	1,096	0,44
24	Tumbes	164,546	604	562	0,37
25	Ucayali	315,923	1,357	973	0,43
Total		20'955,071			7,15

IMPACTO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LA P.E.A

De una simple lectura del cuadro se puede resaltar que el impacto es muy bajo no llega en promedio al 1% de la población sujeto de programación, claro está que podría decirse que una orden de inspección no atiende a una persona sino a un grupo de trabajadores; por eso para atender esa posibilidad y en base a la realidad que son las micro empresas las que abundan en nuestra sociedad se ha supuesto que cada orden de inspección atendió a 10 trabajadores, el

resultado no es significativo la incidencia sobre la población económicamente activa sube a menos del 5% en cada región.

Sobre este aspecto, igual conclusión presentó el abogado Augusto Eguiguren Praeli, ex Vice Ministro de Trabajo en su artículo Orientación y Asesoría; hacia una inspección efectiva del trabajo, publicado en el diario El Peruano el 9 de junio del 2009.

También mencionar, que la Dirección Nacional de Inspecciones, en el informe anual del 2009 afirma que sobre la base de las empresas inscritas en la planilla electrónica a diciembre del 2009 y el número de inspecciones de trabajo reportado por los gobiernos

puede afirmar que en los gobiernos regionales de: Apurímac, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco y Piura las actuaciones de inspección se ha realizado al 50% de las empresas de su ámbito.

Para sustentar ello confeccionó un cuadro sobre el impacto del servicio de inspección en el universo de empresas regional; en él se ponderan los siguientes factores: número de empresas existentes en la región y el porcentaje que representa del total de las empresas a nivel nacional; número de empresas inspeccionadas y el porcentaje que representa del total de las empresas de la región, el cuadro es el siguiente:

CUADRO N° 07

N°	REGIÓN	N° Empresas	%	EMPRESA INSPECCIONADA	%
1	Amazonas	896	0.4	0	0
2	Ancash	5,662	2.7	1,663	29
3	Apurímac	722	0.3	674	93
4	Arequipa	14,446	69	2,613	18
5	Ayacucho	977	0.5	0	0
6	Cajamarca	2,828	1.3	0	0
7	Callao	6,734	3.2	2,176	32
8	Cusco	5,646	2.7	0	0
9	Huancavelica	263	0.1	0	0
10	Huánuco	2,007	1	714	36
11	Ica	4,660	2.2	1,084	23
12	Junín	4,688	2.2	2,175	46
13	La Libertad	10,030	4.8	2,441	24
14	Lambayeque	7,518	3.6	4,285	57
15	Lima	119,072	56.5	16,438	14
16	Loreto	3,218	1.5	0	0
17	Madre de	824	0.4	431	52
18	Moquegua	1,431	0.7	441	31
19	Pasco	1,113	0.5	1,199	108
20	Piura	6,801	32	4,077	60
21	Puno	1,913	0.9	812	4.2
22	San Martín	2,966	14	435	15
23	Tacna	3,210	1.5	1,503	47
24	Tumbes	924	0.4	0	0
25	Ucayali	2,211	1	0	0
Total		210,770	100	43,161	43

NÚMERO DE EMPRESAS INSPECCIONADAS EN 2009**Fuente: Dirección Nacional de Inspección del Trabajo**

No obstante, lo afirmado por la Dirección Nacional de Inspecciones del Trabajo, debe tenerse presente que este porcentaje ocurre en el 29% del territorio nacional, que en las demás regiones la cobertura solamente llega al 25%.

Al analizar los resultados, los relacionamos con el universo de empresas y la población económicamente activa, se puede ver que el 29% de esas regiones representa solamente el 8% del universo de las empresas y el 13% de la población económicamente activa.

Por otro lado, no es menos importante resaltar, que en los gobiernos regionales más poblados la cobertura de atención es baja: Lima 14%, Arequipa 18%, La Libertad 24%.

También, hacer notar, que en este informe anual de la Dirección Nacional afirmó haber logrado visitar el 43% de las empresas existente a diciembre del 2009, pero también resaltar que del total afirmado, el 61% se han realizado en Lima y el 39% en el resto del país.

De tal manera, que hecho el análisis correspondiente de los datos del sistema nacional de inspecciones, nuestras afirmaciones iniciales no son contradichas. Pero es más, si observamos del volumen de acciones iniciadas, los procedimientos culminados y de ellas las que tienen procedimiento de sanción el resultado es muy revelador los hallazgos de infracción es 12 % en promedio.

CUADRO N° 08

Nº	REGIÓN	ÓRDENES GENERADAS	ÓRDENES CERRADAS	EXP DE SANCIÓN	% SANCIÓN
1	Amazonas	593	62	0	0,00
2	Ancash	2,438	3,061	306	10,00
3	Apurímac	888	813	114	14,02
4	Arequipa	2,405	2,244	299	13,32
5	Ayacucho	568	509	0	0,00
6	Cajamarca	1,247	885	50	5,65
7	Callao	1,834	1,635	354	21,65
8	Cusco	1,851	1,445	0	0,00
9	Huancavelica	44	23	0	0,00
10	Huánuco	461	146	138	94,52
11	Ica	1,420	769	0	0,00
12	Junín	2,215	1,551	0	0,00
13	La Libertad	3,733	1,030	46	4,47
14	Lambayeque	5,571	3,385	0	0,00
15	Lima	20,791	28,161	3185	11,31
16	Loreto	1,399	662	418	63,14
17	Madre de	485	489	35	7,16
18	Moquegua	818	574	17	2,96
19	Pasco	824	678		0,00
20	Piura	3,363	1,753	203	11,58
21	Puno	1,178	509	10	1,96
22	San Martín	344	225	10	4,44
23	Tacna	1,045	1,096	232	21,17
24	Tumbes	604	562	10	1,78
25	Ucayali	1,357	973	0	0,00
Total					11,57

HALLAZGOS DE INFRACCIONES EN EL AÑO 2010

Esto revela el divorcio del sistema de inspecciones con la cruda realidad laboral; no solamente llega al 5% de cobertura de su P.E.A. regional, sino que de las acciones que realiza su efectividad para combatir los problemas es casi nula.

f. Sobre los rubros a que se dedica las acciones de inspección del trabajo.

En base a los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el suplemento especial citado antes; en el año 2010 y con la información a noviembre de ese año, de los gobiernos regionales de Arequipa, Cusco, Junín, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura; la inspección del trabajo a nivel nacional se dedicó a inspeccionar las siguientes materias.

CUADRO N° 09

Materia	Empresas fiscalizadas	Empresas Infraccionadas	Trabajadores inspeccionados	Trabajadores afectados	Propuesta de multa
Seguridad y	1,135	305	39,378	17,650	601,338.00
Libertad sindical	165	25	31,508	4,991	535,752.00
Remuneraciones	5,744	453	141,349	15,413	143,2836.00
Tercerización	157	7	6,968	337	64,944.00
Sobre tiempo	985	69	64,891	2,615	410,508.00
Total	8,186	859	284,094	41,006	845,7426

MATERIAS A QUE SE DEDICA LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

El cuadro presentado nos precisa que el tema remunerativo, de seguridad y salud en el trabajo es lo que más ocupa el tiempo de la inspección del trabajo; que la cobertura a las vulneraciones de la libertad sindical es mínima.

g. Sobre la competencia de los inspectores de trabajo para actuar en lugares de trabajo móviles, que no tienen domicilio en su ámbito administrativo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece que los inspectores del trabajo son adscritos a un organismo desconcentrado con un determinado ámbito territorial, así mismo, establece que las actuaciones de inspección se realizan a centros o lugares de trabajo; si la autoridad desea que un inspector del trabajo actúe en otro ámbito administrativo existe dos posibilidades: la autoridad de destino lo agrega temporalmente o la autoridad nacional lo comisiona a investigar cierto centro de trabajo.

Por otra parte, en su mayoría cuando se habla de centro de trabajo o lugar de trabajo se entiende en un territorio; aunque la ley ha previsto la posibilidad de inspeccionar los centros de trabajo móviles indicados en el numeral 2 del artículo 4 de la ley: vehículos y los medios de transporte en general en los cuales se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera, los aviones, lo singular del hecho que presentamos es analizar los límites de la acción de inspección cuando estas unidades están en tránsito y atraviesan varios ámbitos administrativos de distintas autoridades de trabajo por ejemplo el ómnibus de la línea de transporte de pasajeros inter provincial que transitan por más de un ámbito administrativo de una autoridad territorial desconcentrada y que no tiene fijado

domicilio en todos los ámbitos territoriales; según lo dispuesto por la Ley N° 28806, los inspectores de trabajo son competentes para realizar acciones de inspección hasta su culminación a todos los centros y lugares de trabajo, que se encuentren regidos por el régimen de la actividad privada ubicados en su ámbito territorial.

De acuerdo a ello, podemos construir para fines académicos el supuesto de hecho que una unidad de transporte podría ser investigada por diversos inspectores al atravesar diversos ámbitos administrativos y ser requerido a comparecer por varios inspectores a la misma hora en diversos lugares por la misma unidad vehicular.

En base a esta construcción hipotética, las dudas que se presentan son: ¿es competente el inspector de trabajo de la zona de tránsito para realizar actuaciones de inspección a esa unidad? Luego, en el caso que realice las actuaciones de inspección, es competente para citar a comparecencia en su ámbito administrativo en el cual el propietario de la unidad de transporte no tiene un domicilio señalado; ¿Existe alguna vulneración de derechos del propietario de la unidad vehicular, con relación al debido procedimiento?

Esta circunstancia ha sido motivo de precisión por la Directiva Nacional 002-2009-MTPE/2/11.4, de febrero del 2009, en el sentido de precisar que por mandato del artículo 22° de la Ley N° 28806, los inspectores del trabajo son competentes para investigar a los lugares de trabajo que se encuentren en su ámbito de competencia al margen si tienen o no domicilio dentro de él; además precisa que no es exacto que la competencia del inspector del trabajo se limite

por el ámbito indicado para iniciar el procedimiento sancionador según establece el Decreto Supremo N° 001-93-TR, que norma la competencia para los procedimientos laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La Directiva precisa que el inspector del trabajo no solamente puede iniciar, citar en su ámbito al sujeto inspeccionado, sino que debe culminar las actuaciones de inspección y luego remitir todo lo realizado a la autoridad administrativa en donde tiene domicilio establecido.

En mi opinión y de acuerdo al supuesto de hecho hipotético, ni la ley ni la directiva han previsto la situación de actuaciones de inspección paralelas que según lo dispuesto por la ley deben realizarse hasta su culminación y que de hecho significaría una lesión al propietario de la unidad de transporte como lugar de trabajo.

La situación singular, supone una modificación a la ley en el sentido que en los lugares de trabajo móviles que no tienen domicilio fijado en el ámbito de adscripción del inspector del trabajo, este no culmine sus actuaciones y lo derive al ámbito en donde el propietario ha fijado su domicilio central, de tal manera que de existir investigaciones paralelas, él las centralice y se acabe con cualquier posibilidad de vulneración del derecho al propietario de la unidad.

h. Sobre la naturaleza legal de las acciones de inspección y las medidas de requerimiento, prohibición y paralización de obra.

Una de las novedades mayores de la Ley N° 28806, es que la actuación de inspección tiene carácter de actuación previa al procedimiento de sanción y, por lo tanto, inimpugnable bajo lo establecido por la Ley N° 27444, en realidad lo coloca a nivel de la pesquisa, las actuaciones son un conjunto de constataciones y verificaciones para determinar el cumplimiento de la Ley Laboral; acciones de exploración con el objeto de comprobar el cumplimiento de la ley.

La controversia resulta, cuando la Ley N° 28806, paralelamente a esa caracterización de la acción de inspección, faculta al inspector de trabajo a ordenar al sujeto inspeccionado la adopción de medidas de cumplimiento de las normas, a reincorporar a un trabajador cuando lo considere necesario, prohibir o hasta paralizar la producción, es decir a tomar decisiones fundamentadas sobre lo investigado bajo pena de sanción para el sujeto inspeccionado.

El tratamiento para estas órdenes no es uniforme; en todo los casos se debe cumplir, pero solamente en el caso de prohibiciones y paralizaciones puede ser impugnado a la autoridad superior en el plazo de tres días, el mismo que debe resolver en el plazo de dos días.

Es evidente, que esas órdenes no son actuaciones previas, son actos administrativos, medidas cautelares del procedimiento de inspección, en ellas se nota las características esenciales de la acción cautelar: verosimilitud, en

tanto que el inspector luego de sus actuaciones de inspección para la investigación determina la circunstancia; la gravedad del hecho en el cual se expone la vida y la salud de los ciudadanos o que se cumpla con los derechos evidentemente vulnerados; la urgencia del cambio de conducta del empleador a fin que no siga infringiendo abiertamente la ley y cause perjuicios mayores.

La Ley N° 28806, debe ser modificada a fin que se precise la exacta naturaleza de las medidas en el procedimiento de inspección del trabajo³² e inclusive se le otorgue el carácter de acto administrativo revisable y pueda ser apelada a la autoridad superior en todos los casos, consiguiendo con ello la agilización del procedimiento sancionador, ya que si la autoridad revisa la medida no es necesario el momento del descargo en el procedimiento sancionador y facilita la ejecución forzosa de lo ordenado. En realidad, este procedimiento abreviado sería mucho más disuasivo de resistencia por parte del empleador infractor.

Otra parte controversial en la doctrina es el hecho de si el inspector del trabajo tiene la facultad de interpretar la ley al momento de realizar las actuaciones de inspección.

En realidad esta discusión que tiende a la limitación de la función del inspector del trabajo tuvo su máxima expresión en los años 90, con la vigencia del Decreto Supremo 04-95-TR en la cual se concebía al inspector del trabajo solamente como una persona que constataba hechos y excluía

³² Los profesores Jorge Toyana Miagusuko y Mauro Ugaz Olivares, al comentar el artículo 15 de la Ley 28806, afirman el carácter de medida cautelar de la orden de paralización; en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo; página 127.

institucionalmente de toda posibilidad de interpretación de las normas y que su trabajo fuera concebida como insumo a la función exclusiva del poder judicial.

Una reflexión sobre esta posible limitación debe tener en cuenta que vigilar el cumplimiento de las normas, en cualquier aspecto, supone la constatación de la aplicación del derecho y al hacerse esto debe observar tanto la dimensión fáctica como jurídica subsumiendo los hechos constatados a los supuesto de hecho que contempla la ley y sus consecuencias establecidas, de arribar a una certidumbre sobre los hechos y la aplicación de las normas; este proceso no puede realizarse sin analizar, sin asociar hechos con conceptos y en estos conceptos a su vez entendiéndolos en el contexto del caso analizado y al hacer esto de interpretar la ley para la determinación de su incumplimiento o de su conformidad.

La ley N° 28806, terminó con estas disquisiciones doctrinales su opción fue mayor le otorgó no solamente las atribuciones mayores hemos mencionado, también la posibilidad de graduar la propuesta de multa por la infracción.

i. Sobre la condición de los recurrentes tanto en el procedimiento de inspección, como en el procedimiento sancionador.

Una idea principal en la Ley N° 28806, es que la acción de inspección es de oficio, es decir, es una acción cumpliendo su función de velar por el cumplimiento de la ley en abstracto, en la que se establece una relación entre el sujeto inspeccionado y el Estado, este hecho es tan marcado que si bien es cierto entre las facultades establecidas al inspector de trabajo se encuentra realizar cualquier acción de investigación que considere necesario; en las

actuaciones de inspección la ley no ha previsto ninguna actuación de inspección con los recurrentes o denunciantes, tanto en forma individual como en forma colectiva a través de sindicato, en todo caso las acciones con respecto a los trabajadores se ubican cuando son hallados en el centro de trabajo con ocasión de la visita de inspección según lo establecido en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3º de la Ley N° 28806.

Efectivamente, de una atenta lectura de lo dispuesto por la Ley N° 28806, no se ha dispuesto la posibilidad de actuaciones de inspección con el recurrente, la comparecencia es la citación al sujeto inspeccionado, no para el recurrente, no existe el momento en el que el inspector solicite mayores explicaciones o documentos al recurrente, menos existe la posibilidad para que el denunciante o recurrente exprese sus pareceres sobre cómo el inspector actuante realiza la indagación.

La idea mayor de la ley es cuidar la identidad del recurrente y mantenerla en reserva en el procedimiento de inspección; pero esta voluntad tuitiva impide actualmente que el recurrente que no desea mantener su identidad en reserva o peor aún que se encuentre en desacuerdo con lo realizado por el inspector actuante, derechos establecidos en las actuaciones de inspección. Tan es así que en los formatos oficiales del sistema para las actuaciones de inspección no se ha previsto la firma del recurrente en la constancia de actuaciones de inspección o la notificación para la comparecencia.

La ley establece que el recurrente puede ostentar su condición en la fase de inspección, esta indicación es indefinida, penumbrosa e imposible de ejercer en muchos casos, más cuando se trata de organizaciones sindicales a nivel de federaciones, confederaciones u organismos de defensa de intereses difusos; en la práctica los representantes de esos organismos no son aceptados por los representantes del sujeto inspeccionado en las actuaciones de inspección argumentando que no tienen la calidad de afectados directos.

En la fase del procedimiento sancionador al recurrente se le cuestiona la posibilidad de impugnar la resolución de la Sub Dirección que le es desfavorable, la argumentación es que no tiene calidad de parte en el procedimiento en razón que la Ley N° 28806, establece que la inspección es de oficio.

La ley, sobre este aspecto establece escuetamente que al recurrente se le notifica el acta de infracción, para precisar su derecho a impugnar la resolución, se tiene que realizar una concordancia al amparo de lo dispuesto por la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 28806, en el sentido que se aplica supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444 que no contradigan o se opongan; de acuerdo a esta articulación legal y a la ostentación establecida en la ley, se le atribuye al trabajador afectado o a el sindicato la posibilidad de impugnar la resolución en la fase del proceso sancionador.

La indefinición legal me parece innecesaria, desventajoso para el trabajador recurrente. Se necesita regular su participación de una manera más clara; por

ejemplo con la articulación legal antes descrita se le otorga la posibilidad de impugnar el resultado del proceso sancionar en primera instancia, pero no se le otorga el derecho a disentir de lo realizado por el inspector actuante o del subdirector en el procedimiento de sanción antes que se le notifique al sujeto responsable, es decir que opine sobre los resultados, de su constitucional derecho a solicitar; que aporte medios de prueba para sustentar su insistencia sobre los puntos cuestionados con las conclusiones del inspector actuante; tampoco se le corre traslado del descargo del sujeto responsable, de tal manera que el subdirector tenga un mejor panorama a fin de evaluar la posibilidad de ordenar actuaciones de investigación complementarias o las acciones preventivas antes de culminar la instancia en el procedimiento y que se establezca claramente su condición de parte interesada en el procedimiento, y por lo tanto, su derecho a impugnar la resolución.

Estas modificaciones serían positivas para el procedimiento de inspección; en realidad es un control concurrente que evitaría elevar artificialmente la duplicidad de las actuaciones de inspección, lo que ocurre en la actualidad es que los interesados disconformes tanto con los informes o con las resoluciones subdirectorales solicitan nuevas órdenes de inspección duplicándose los costos para atender una solicitud, sobre cargando artificialmente el sistema de inspección.

El Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reglamento de la Ley N° 28806 debe ser modificado a fin que precise las condiciones de la ostentación del denunciante

o que señale claramente los derechos del recurrente en el procedimiento de inspección del trabajo con o sin reserva de identidad, esto perfeccionaría el procedimiento a favor del trabajador afectado que es el fin central de todo el sistema de inspección.

j. Sobre la orden de inspección y su carácter de auto.

Según la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, tomada la decisión de iniciar una investigación a un sujeto inspeccionado, se elabora una orden de inspección, la misma que es por escrito y en la cual según el artículo 11° del Decreto Supremo 019-2006-TR, reglamento de la ley, se debe precisar los datos de identificación de la inspección encomendada, es decir su nombre o denominación social y el domicilio del centro o lugar de trabajo; el plazo para la actuación y su finalidad.

Esta generalidad en las indicaciones, para su elaboración y la adopción de un sistema mecanizado de registro de infracciones y materias, ha llevado, por lo menos en la Dirección de Inspección del Trabajo de Lima Metropolitana, que es la mayor dependencia, al facilismo de indicar solamente las materias en forma general en la manera y forma como lo indica el programa informático, sin precisar períodos o posibles afectados; produciendo con ello indefiniciones innecesarias sobre la finalidad de las actuaciones de inspección ordenadas, lo que al final producen insatisfacción al recurrente, interpretaciones sobre actuaciones negligentes de parte del inspector actuante y elevación artificiosa

de la carga de trabajo mediante la duplicidad de pedidos ya que el recurrente insatisfecho volverá a solicitar el servicio por los puntos no atendidos.

En mi criterio, la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada, en el sentido que precise mucho más el contenido de la orden de inspección; es más, la idea de la modificación, es que la orden de inspección tenga la calidad de auto de inicio del procedimiento y que en él luego de un estudio de la solicitud, se indique con precisión las materias y periodos, así como los posibles afectados, al margen que el inspector en sus actuaciones de investigación pueda ampliar o detallar el mandato de investigación.

k. Sobre la exigencia de dejar constancia de todo lo ocurrido en el acto de inspección, la facultad de dar fe, ser prueba juris tantum y los formatos instituidos en el procedimiento de inspección.

Según lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, cuando define al inspector de trabajo manifiesta que es un trabajador del Estado cuyos actos merecen fe. Igualmente en el artículo 13º de la misma ley, exige que el inspector de trabajo deje constancia escrita de las diligencias de investigación practicadas. El artículo 16º de la ley establece que los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en informes, medidas de requerimiento y actas de infracción que observen los requisitos establecidos se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas, que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan

aportar los investigados, de todo lo concordado se puede concluir que si bien es cierto el inspector de trabajo tiene la facultad de dar fe de lo que percibe, también es cierto que esa facultad está limitada al acompañamiento de un medio de prueba que avale la afirmación y que pueda contrarrestar los medios de prueba que en su descargo puede ofrecer el sujeto responsable.

Precisada esta obligación, de dejar constancia de sus actuaciones, se debe dar cuenta que los formatos implementados por la autoridad central del sistema no propician el registro amplio de los hechos constatados y ha excluido el acta como medio para registrar los hechos percibidos.

La constancia de actuaciones de inspección es un formato que tiene un espacio diminuto para colocar lo percibido en la actuación; el inspector actuante tiene la obligación de usar ese formato oficial.

La ley y su reglamento no mencionan el uso del acta como medio de registro, este hecho me parece reactivo al destierro del acta de la visita de inspección, instituido en el procedimiento anterior; pero es más, ni la ley ni el reglamento precisan en qué consiste la obligación de dejar constancia de las actuaciones realizadas.

En mi criterio, este aparente defecto operativo tiene su origen en esta imprecisión, por lo tanto; considero, que el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, debe ser modificado en el sentido que se precise los parámetros de la obligación de dejar constancia de las actuaciones de inspección realizadas y que rescate el uso del acta como un medio preferente para registrar las actuaciones realizadas.

I. Sobre el manejo de los poderes en la Ley General de Inspección del Trabajo y el artículo 14 de la Ley General de Sociedades.

Según el artículo 17º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, que es un procedimiento administrativo especial, la capacidad de obrar ante la inspección del trabajo y su acreditación se rige por las normas de derecho privado. Las personas jurídicas de naturaleza pública o privada, actuarán por medio de quienes, al tiempo de la actuación de inspección ocupen los órganos de su representación o la tengan conferida siempre que lo acrediten con arreglo a ley.

Según el artículo 14º de la Ley N° 26887, Ley General de sociedades, el nombramiento de administradores, liquidadores o de cualquier representante de la sociedad, así como el otorgamiento de poderes por ésta, surten efecto desde su aceptación expresa o desde que las referidas personas desempeñan la función o ejercen tales poderes.

Estos actos o cualquier revocatoria, renuncia, modificación o sustitución de las personas mencionadas en el párrafo anterior o de sus poderes, deben inscribirse dejando constancia del nombre y documento de identidad del designado o del representante, según sea el caso.

Las inscripciones se realizan en el registro del lugar del domicilio de la sociedad por el mérito de la copia certificada de la parte pertinente del acta, donde conste el acuerdo, válidamente adoptado por el órgano social competente. No se requiere inscripción adicional para el ejercicio del cargo o de la representación en cualquier otro lugar.

La conclusión que se puede extraer de la lectura de las dos normas invocadas nos brinda el panorama que la inspección del trabajo se entiende con las personas que ostentan la condición de sujeto inspeccionado, por ejemplo, titular del negocio y el Gerente General, en la persona jurídica o sus representantes con poderes conferidos de acuerdo a ley.

Según las normas, la representación válida, se realiza mediante poderes otorgados y registrados en las oficinas registrales del domicilio de la sociedad.

Una práctica común en todo el Sistema de Inspecciones del Trabajo, es aceptar poderes mediante carta poder simple, este hecho no condice con las exigencias legales para los apoderados y potencialmente no otorgan seguridad a las actuaciones de inspección.

Es más, tan arraigada se encuentra esta idea que ahora esta práctica se desea legalizar con una directiva que regulará la representación de los sujetos inspeccionados en las actuaciones de inspección; se proyecta que el objeto de este documento sea, determinar las modalidades de acreditación de la representación del sujeto inspeccionado y establecer el supuesto de configuración de la infracción por falta de representación, tanto en las visitas de inspección como en las comparecencias. Establece este proyecto de directiva, que el titular de un negocio puede otorgar su representación por carta poder simple, de igual manera en el caso de la sociedad, el gerente general lo puede hacer por carta poder simple.

En mi opinión, esto no está de acuerdo con las exigencias legales vigentes y aumentará la vulnerabilidad del procedimiento de inspecciones del trabajo.

La carta poder simple fue instituida en el procedimiento administrativo general con la expedición del artículo 24° del Decreto Supremo N° 006-67-SC, Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que estableció el poder general cualquiera que fuera su forma empleada, sólo faculta para la tramitación ordinaria del procedimiento, esta disposición sobre la representación mediante carta poder simple fue consolidada por lo establecido en el mandato de la Ley N° 25035, del 30 de mayo de 1989, Ley de Simplificación administrativa, cuando el artículo N° 7° de su reglamento, el Decreto Supremo N° 70-89-PCM, reafirmó la carta poder para iniciar y hacer seguimiento en los procedimientos administrativos. Lo cual, a su vez, fue reafirmado por el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada del 13 de noviembre de 1991, que en su artículo 19° dio fuerza de ley a lo establecido en el Decreto Supremo N° 006-67-SC Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y la Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa; disposición que no sufrió modificación ni por el Decreto Ley N° 26111, del 28 de diciembre de 1992, que instituyó la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que modificó, entre otros, el artículo 24° del Decreto Supremo N° 006-67-SC, en el sentido que precisó la forma del poder general mencionando que era una carta poder simple, lo que a su vez fue ratificado por el artículo 23° del Decreto Supremo N° 002-94-PCM que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, del 28 de enero de 1994, hasta la expedición de la Ley N° 27444, que en su sexta disposición Transitoria y final deroga expresamente estas disposiciones rigiendo a partir de

allí lo dispuesto por su artículo 53º que establece que las personas jurídicas pueden intervenir en el procedimiento a través de sus representantes legales, quienes actúan premunidos de los respectivos poderes eliminándose la posibilidad del uso de la carta poder simple.

De un análisis literal de las disposiciones vigente, la exigencia legal es el poder inscrito ante registro público del lugar del domicilio de la sociedad, no obstante ello la doctrina ha establecido que el registro del poder no es constitutivo del acto; en ese sentido, se presenta un resumen de lo explicado por el profesor Enrique Elías Laroza, en su libro la Ley General de Sociedades comentada al explicar los alcances de los artículos 12, 13 y 14.

Según el citado profesor, el artículo 14º de la nueva ley mantiene la norma que impone a la sociedad la obligación de inscribir en el registro tanto el apoderamiento como su revocación, renuncia o modificación o sustitución. Esta inscripción debe realizarse en el registro del lugar de domicilio de la sociedad; considera que la obligación de inscribir no supone un requisito de eficacia del apoderamiento ni de su aceptación, resalta que el mismo artículo 14º precisa, con arreglo a la doctrina de interpretación del acto jurídico, que el apoderamiento resulta eficaz desde que los apoderados manifiestan su aceptación al poder conferido y que la aceptación puede ser expresa o tácita, que el ejercicio del designado de las facultades con las cuales es investido tiene efecto de una aceptación tácita del poder y en ese sentido invoca lo establecido por el artículo 141º del Código Civil, que considera que existe

aceptación tácita cuando la voluntad se infiere indubitadamente de la actitud o del comportamiento del aceptante.

Por otra parte, destaca lo dispuesto por los artículos 12 y 13 en el sentido que la sola inscripción de los poderes otorgados por una sociedad no exime al tercero de su deber de verificar si los poderes fueron otorgados o delegados por el órgano social competente; en efecto una lectura concordada con el tercer párrafo del artículo 16º permite establecer que cualquier persona pueda ampararse en los actos y acuerdos adoptados por la sociedad, que deben inscribirse, aun cuando tal inscripción no se haya producido; en todo caso, la exigencia de registro debe ser entendida como la exigencia de publicidad y de oposición frente a o por terceros.

Al comentar los artículos 12 y 13 de la Ley General de Sociedades, establece que estos deben ser comentados en conjunto en razón que así resulta la siguiente agenda teniendo como centro el objeto social y como consecuencia la actitud que debe observar los terceros al contratar con la sociedad, su situación contra los actos ultra vires y la forma como se dilucidan en el interior de la sociedad, la responsabilidad que se generan por los actos que exceden el objeto social, en ese sentido precisar que la ley protege al tercero y resaltar lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 12º en el sentido que la sociedad queda obligada frente a terceros de buena fe por los actos de sus representantes celebrados dentro de los límites de las facultades que les haya conferido, aunque tales actos comprometan a la sociedad a negocios u operaciones no comprendidos dentro de su objeto social y que es un principio

general del derecho rechazar liminarmente las pretensiones contra los propios actos.

Para nuestro objetivo, sobre la exigencia mínima de la forma del poder, precisaremos que según el artículo 17º de la Ley General de Sociedades, establece que el tercero puede actuar con el apoderado; aún si su poder no se encuentra registrado lo suficiente, es insertar la copia del acta en donde se toma el acuerdo y en concordancia con el numeral 5º del artículo 188º, de la Ley General de sociedades en el sentido que el Gerente tiene la facultad de otorgar copia certificada del contenido de los libros de la sociedad.

Se puede precisar que la exigencia legal mínima a que se refiere el artículo 17º de la Ley N° 28806, cuando regula los poderes otorgados por persona jurídica de acuerdo a ley, es la copia de la decisión en donde se otorga el poder, certificada por el Gerente General.

En el caso de la persona natural, la formalidad mínima es la copia simple del contrato de representación.

En la circunstancia del apoderado que tiene la facultad de delegar poder, la copia simple del contrato de representación celebrado entre el apoderado y su sub apoderado, en el cual se precise que el apoderado mantiene la representación.

En nuestra opinión, la ley debe ser modificada a fin que expresamente lo establezca, hecho que otorgará mayor seguridad jurídica al procedimiento.

También, existe la circunstancia en la cual el Gerente General, tiene la facultad especial de delegar su representación, o el caso de un apoderado que tiene la facultad de delegar su representación conferida; igualmente ¿Cuál es la formalidad mínima de esta delegación? En mi opinión, en estos casos se puede aceptar la carta poder simple siempre acompañada de la copia certificada por el gerente general de la sociedad del acuerdo que establece el poder y en donde figure la facultad de delegar poder.

m. Sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las multas por infracciones.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el artículo 39° establece la cuantía y la forma de aplicación de las multas a los sujetos responsables.

Debe dejarse constancia que el artículo 37° de la ley, manda al reglamento que determine los tipos de infracciones, su calificación y los parámetros para su aplicación considerando la magnitud de la agresión y el número de trabajadores.

En ese sentido, el reglamento implementó tablas mediante las cuales se fija los supuestos de sanción y los montos de las multas por cada acto típico.

Una primera reflexión sobre las multas por infracciones a las normas laborales, de seguridad y salud para el trabajo es su monto reducido en comparación con otros aspectos de la sociedad, ejemplo de ello puede ser el contraste con las multas por infracciones al derecho al consumidor o al sistema tributario³³.

³³ Debe dejarse constancia que la ley N° 29981, Ley que crea la SUNAFIL, eleva las multas en 1000 %.

Otro aspecto, sobre la sanción a las infracciones, es que la Ley N° 28806 fija límites de sanción por el tipo de infracciones y también en su totalidad no pueden ser multados por más de 30 Unidades Impositivas Tributarias vigentes al año en que se constató la falta, es decir que a pesar que existe múltiples infracciones, existe un límite no fundamentado que no se puede exceder.

Fuera de lo antes presentado, existe también la posibilidad de rebaja de la multa cuando el sujeto responsable subsana la infracción.

Finalmente, la cuantificación de la multa teniendo como máximo a 100 trabajadores, es causa de impunidad de las infracciones a los trabajadores de los centros de trabajo con mucha más cantidad de personas que laboran que no son pocos en la actualidad.

Y un aspecto final, pero no menos importante, es la contradictoria categorización de las infracciones, de acuerdo al derecho afectado, ejemplo de ello puede ser: el llevar el registro de entrada y salida de los trabajadores, documento en el cual se registra el tiempo de trabajo normal y el sobre tiempo, el mismo que es considerado infracción formal y en ese sentido la cuantificación de su sanción llega a S/. 1825.00 Nuevos Soles por cien trabajadores. El mensaje que otorga la ley, es totalmente contradictorio y propicia la vulneración al registro; y por lo tanto, al respeto de la jornada máxima ordinaria de trabajo, que es un derecho constitucional y como consecuencia de ello al incumplimiento del convenio N° 1 de la Organización Internacional del Trabajo.

En nuestra opinión, la ley se debe modificar y desterrar los límites no fundamentados para la cuantificación de la multas o establecer otro tipo de

sanción como el cierre del funcionamiento del centro de trabajo o la pérdida de la concesión para la explotación.

n. Sobre la naturaleza de las actas de infracción y la pertinencia de su anulación.

Según la Ley Nº 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, las acciones de inspección son acciones preliminares al procedimiento de sanción, que se inician con cualquiera de las modalidades de las actuaciones de inspección y culminan con un informe o la propuesta de las actas de infracción.

No obstante, la naturaleza atribuida en la ley, existe la costumbre contra la norma mediante la cual las actas de infracción se anulan como si fueran actos administrativos.

El 30 de octubre de 2008, la entonces Dirección Nacional de Inspección del Trabajo³⁴, dentro de sus atribuciones, expidió un lineamiento mediante el cual estableció los criterios técnicos en la declaración de nulidad de las actas de infracción, en resumen el documento respondía a descartar la nulidad de las actas de infracción por notificar la ampliación del plazo o la incorporación, o cambio de equipo de inspectores, fuera del término fijado por la ley. El documento llamaba la atención de los operadores del sistema en el sentido que estos hechos defectuosos no eran sustantivos dentro del desarrollo del procedimiento de investigación y que se privilegie una ponderación en el cual importe más la determinación de las infracciones de vulneración a las normas laborales; amparaba su afirmación en lo establecido en el numeral 14.3 del

³⁴ Actualmente la que fue la Dirección Nacional de Inspecciones del Trabajo se denomina Dirección General de Inspecciones del Trabajo.

artículo 14º de la Ley N° 27444, en el sentido que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la administración no exime de las obligaciones establecidas atendiendo al orden público, de tal forma que las actuaciones administrativas fuera del plazo no se encuentran afecta a nulidad, salvo que la ley expresamente lo establezca, supuesto que no se encuentra establecido en la Ley N° 28806.

No obstante ello, estableció que eran causa de anulación del acta de infracción, por considerarse actos graves: 1) la falta de competencia de la autoridad que expide la orden de inspección; 2) Cuando no se cumpla con los requisitos del contenido del acta de infracción previstos en el artículo 46º de la Ley N° 28806 y el artículo 54º del Decreto Supremo N° 19-2006-TR tales como: a) La falta de descripción de los hechos constatados por el inspector de trabajo que motivaron el acta de infracción, salvo cuando se trate de la falta de facilidades para ingresar al centro de trabajo transcurrido los 10 minutos que establece el artículo 2º del Decreto Supremo 002-2007-TR; b) La falta de identificación del sujeto responsable; c) La falta de calificación de las infracciones o la omisión de los preceptos y normas que se estiman vulneradas; d) La falta de propuesta de sanción, su cuantificación, así como su graduación; e) La falta de expresión de los fundamentos fácticos y jurídicos de la responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables; f) La falta de identificación del inspector o los inspectores que extienden el acta de infracción. Y la falta de emisión de la resolución que decreta el cambio de inspector o de un integrante del equipo de inspectores o su incorporación al equipo de inspectores.

Una reflexión mayor sobre este tema, lleva a profundizar si acciones previas al acto sancionador, si las propuestas de sanción pueden ser anuladas como actos administrativos y en todo caso, cuál debe ser su correcto tratamiento.

El numeral 1.2 del artículo 1º de la Ley N° 27444, establece que no son actos administrativos los actos de administración interna de las entidades destinadas a organizar, hacer funcionar sus propias actividades o servicios.

Las actuaciones de inspección para la investigación, que expresamente por la ley han sido caracterizadas como acciones previas al procedimiento sancionador y que se plasman tanto en el informe final o en la propuesta de sanción en las denominadas actas de infracción por vulneración de las normas laborales, son actuaciones internas del sistema de inspecciones que tiene como fin hacer funcionar nuestro servicio.

No tiene el carácter que establece el numeral 1.1. del artículo 1º de la misma ley para el acto administrativo, es decir no es una declaración de la entidad destinada a producir efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, como sí lo es la resolución sub directoral que se pronuncia en primera instancia sobre la situación del sujeto responsable. Tanto es así que el acta de infracción, no es una declaración de la entidad; es un documento de trabajo para iniciar el procedimiento sancionador, que se pone a discusión como cargo, que es materia de descargo e inclusive de mejoramiento por actuaciones de inspección complementarias.

Aclarado su naturaleza, frente a las actas de infracción defectuosas no es pertinente anularlas, es decir, declarar su inexistencia.

El correcto tratamiento debe ser su conservación, el acta es un documento que contiene la recopilación de datos más próxima a la realidad en una visita inopinada; de haber un defecto se debe pedir su corrección por los autores y proseguir con el procedimiento, al margen de las responsabilidades administrativas que correspondan para su autor.

En mi opinión la ley debe ser modificada, para que precise el tratamiento del acta de infracción defectuosa, propiciando su conservación y perfeccionamiento y descartando totalmente su nulidad, eso perfeccionará el procedimiento de inspección del trabajo y evitará el aumento de procedimientos en trámite en el sentido que el procedimiento anulado vuelve a ser iniciado.

o. Sobre la posibilidad de seguir las acciones de inspección y la existencia de una acción judicial.

Un tema que no deja de preocupar a los operadores de la inspección del trabajo es la posible interferencia con la facultades que tienen los jueces cuando conocen las materias que son objeto de la inspección del trabajo en curso.

Como se ha visto, la función de inspección en el Perú, ha tenido toda una gama de momentos a lo largo de su desarrollo, desde la designación de los inspectores de trabajo en las provincias por las Cortes Superiores del Poder Judicial, el ser parte del fuero privativo del trabajo, para luego de la expedición de la novena disposición final y transitoria del Decreto Legislativo N° 767 el 4 de diciembre de 1991, Ley Orgánica del Poder Judicial que estableció que las denuncias por violación o incumplimiento de las disposiciones laborales de los

trabajadores con vínculo laboral vigentes, eran competencia de los Juzgados de Trabajo y los Juzgados de Paz Letrados, e inhibirse de conocer de una las actividades establecidas por el convenio 81 atender las denuncias de los trabajadores; disposición que luego provocó el cambio del procedimiento de inspección al normar mediante el Decreto Supremo N° 04-95-TR que no estaba en el ámbito de la inspección, los conflictos jurídicos o la interpretación de las normas y que se debía derivar todo ello a la autoridad judicial.

Hoy, en el proceso de desarrollo de la inspección del trabajo existe toda una tendencia de interpretación del cumplimiento del artículo 139° de la Constitución Política del Perú que establece la exclusividad de la función jurisdiccional y en el deber de la autoridad administrativa de abstenerse de conocer causa pendiente ante órgano jurisdiccional o no interferir en sus funciones.

En ese sentido, el pronunciamiento de la Dirección de inspección Laboral de Lima, en apelaciones a las resoluciones sub Directorales ha sostenido recurrentemente que la autoridad administrativa solamente se debe abstener si existe identidad entre los sujetos, hechos y fundamentos. Criterio que luego ha ordenado se implemente a través de documentos internos a los inspectores del trabajo.

Este criterio ha sido profundizado en una consulta de la misma dirección al Director de regulación y supervisión del sistema de inspección de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, el mismo que coincidiendo con el criterio explica que la inspección del trabajo no se excluye de existir una acción judicial, si en el transcurso del procedimiento se inicia en tanto que difieren en

los hechos, sujeto y finalidad, no se puede afirmar que ambos procedimientos tratan sobre una misma causa o que existe avocamiento respecto de la materia que conoce el poder judicial.

Ampara esa afirmación lo establecido por el artículo 64º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que determina que, si durante la tramitación de un procedimiento administrativo, la autoridad administrativa toma conocimiento que se está tramitando en sede judicial una cuestión litigiosa entre dos administrados que precisen ser esclarecidas previamente a la emisión del pronunciamiento administrativo, la autoridad administrativa deberá solicitar al órgano jurisdiccional para que informe de lo actuado en el proceso, si estima que existe triple identidad entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo de inspección, la autoridad administrativa debe inhibirse.

Resalta que la inhibición no es posible en el caso de la inspección laboral, en tanto no se va dar la triple identidad, explica que en el procedimiento de inspección, la autoridad administrativa de trabajo es la autoridad instructora del procedimiento y como tal no puede ser parte del mismo; respecto del denunciante o afectado no es considerado parte, tanto en el procedimiento de inspección como en el sancionador; en cuanto al elemento hechos considera que podría ser el único elemento considerado idéntico en tanto se valoran los mismos hechos, pero en el caso de los fundamentos de la pretensión, en ambos casos, el administrativo y judicial, son completamente distintos; el judicial busca el reconocimiento sobre la titularidad de un derecho y la satisfacción del mismo, en cambio en el procedimiento administrativo la

inspección laboral busca el cumplimiento de una norma de parte del empleador.

De tal manera, que el procedimiento de inspección debe seguir en todo los casos porque nunca se va a dar la triple identidad.

En mi opinión, se trata de una orden que busca la efectividad de la acción de inspección y aunque parezca temeraria tiene una base legal de fundamento que se debe insistir en su precisión.

p. Sobre la doble imposición de multas.

La Ley N° 28806, Ley de Inspección General del Trabajo, en el tercer párrafo del artículo N° 14 establece que detectada una infracción por el inspector del trabajo, se adopte una medida de requerimiento, una orden al sujeto hallado responsable de una vulneración a que supere la situación de infracción; de no cumplir con esta orden adicionalmente a las multas por las infracciones detectadas, el inspector debe proponer una multa por el incumplimiento a la orden.

De una simple lectura del artículo 36° de la Ley N° 28806, se puede concluir que la norma establece tres hechos como infracción a la labor de inspección: la obstrucción, el abandono de la comparecencia y la inasistencia; claro está que la ley remite al reglamento la tipificación de las infracciones.

El Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reglamento de la Ley N° 28806, tipifica estos supuestos de hecho en dos artículos, en el 45°, los considerados graves referidos a casos de falta de colaboración y las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones de inspección y en el

46º los supuestos considerados muy graves, entre otros, el incumplimiento de la orden dictada por el inspector del trabajo, en los numerales 46.7; 46.8; 46.9

Existe una tendencia en los abogados de los empleadores, a calificar estas infracciones como lesivas al debido procedimiento en el sentido que se estaría duplicando la sanción, como sanciones prohibidas por ser sucesivas.

El abogado Brian Avalos Rodríguez, en un artículo del 13 de abril del 2011 publicado en el diario El Peruano, atribuye a los inspectores del trabajo esta supuesta doble imposición; calcula que perjudica al empleador infractor doblemente ya que por un lado incrementa la multa hasta el 50% y de acogerse a la reducción, el monto doble serviría de base de cálculo.

En ese mismo sentido, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo emitió el oficio circular 38-2008-MTPE/2/11.4 mediante el cual ordenaba que de percatarse que el empleador infractor no cumpla la medida de requerimiento no se proponga la multa establecida por los numerales antes indicados del artículo 46º del reglamento de la ley argumentado doble imposición.

En mi opinión, la sanción por falta de cumplimiento tiene varios aspectos que aclarar, un aspecto es que no se encuentra tipificado por la ley sino por un reglamento y otra es si es doble por un mismo hecho o sucesiva.

En relación a que no se encuentra tipificado por ley, sino por un reglamento, es importante para el análisis sistemático de este aspecto resaltar lo establecido por el capítulo II del Título IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento

Administrativo General y en ese sentido invocar que la ley establece en su artículo 229º que las disposiciones de ese capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados e instituye en su artículo 230º, entre otros, el principio de tipicidad mediante, el cual solamente constituyen conductas sancionable administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

El respeto de este principio tiene aplicación jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en ese sentido en el Expediente N° 274-99-AA/TC, de fecha 10 de agosto de 1999 se señala que el principio de legalidad y la prohibición de la analogía en materia penal no constituyen garantías procesales constitucionalmente reconocidas que puedan resultar aplicables únicamente en el ámbito de los procesos de naturaleza penal, sino que por extensión, constituyen también garantías que deben observarse en el ámbito de un procedimiento administrativo disciplinario y, en general, de todo procedimiento de orden administrativo –público o privado- que se pueda articular contra una persona.

También en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, de fecha 16 de abril de 2003, en el cual dicho Tribunal dejó sentada su posición según la cual, el principio de

legalidad consagrado en el ordinal d) del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Estado, no sólo resulta aplicable al derecho penal, sino también al derecho administrativo sancionador, que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador, que en ambas áreas del derecho deban estar previamente tipificadas y señaladas en la ley y que el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lexscripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lexcerta*).

Resaltada la importancia de este principio en nuestro ordenamiento jurídico, es importante precisar si la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, delega en el reglamento la posibilidad de tipificar por vía reglamentaria.

De una simple lectura del contenido de los capítulos I y II del título IV de la Ley N° 28806, se puede precisar que en capítulo I, en los artículos 31º y 32º define que son infracciones administrativas y a los sujetos responsables; luego en los artículos 33º y siguientes tipifica las infracciones, es de especial mención que en el artículo 36º tipifica las infracciones a la labor de inspección en tres modalidades en la negativa injustificada; el abandono de la actuación y la inasistencia.

Finalmente en el último párrafo del artículo 37º establece que no podrá imponerse sanción económica por infracción que no se encuentre previamente tipificada y contenida en el reglamento; este último párrafo, establece la delegación que señala el artículo 230º de la Ley N° 27444.

En mi opinión, la situación no es totalmente clara y se trata de un exceso, en el sentido que ya la ley tipificó las infracciones, inclusive sus modalidades, de tal manera que lo único que debería hacer el reglamento es graduarlas, no crear una nueva modalidad, aunque tenga la facultad en tanto este aspecto ya fue desarrollado por la ley; la autoridad reglamentaria debió ejecutar sus facultades con respeto del principio que es la ley el espacio privilegiado para tipificar las infracciones.

Por lo tanto, en mi concepto, el incumplimiento de la medida de requerimiento no es una infracción que cumpla con los requisitos legales vigentes.

En cuanto a la doble imposición de sanción por un mismo hecho, en mi opinión tanto el criterio del artículo como la orden del oficio circular de la autoridad central del sistema de inspecciones, antes mencionados, están equivocados.

En primer lugar, por aspectos formales como es el hecho que el reglamento está totalmente vigente, no ha sido motivo de modificación o decisión judicial que ordene su cambio y en segundo lugar, en razón que son dos hechos totalmente distintos uno es el incumplimiento de la norma y otro el incumplimiento, de la humilde pero igual, orden del inspector del trabajo, establecida por el reglamento, de tal manera que no existe identidad de hecho, es más no existe la vulneración a un mismo bien jurídico uno es la vulneración a la norma vigente otro es la desobediencia a una orden de la autoridad civil.

Una precisión mayor sobre los alcances del principio de no sancionar doblemente por un mismo hecho, nos hace profundizar en el tratamiento que ha dado el Tribunal Constitucional a las definiciones “sobre el mismo hecho” y lo que se entiende por lo sucesivo.

El principio “non bis in ídem” o “ne bis in ídem” en el proceso constituye la prohibición de aplicar dos o más sanciones por un sólo hecho y abolir la persecución múltiple por un mismo hecho.

La interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional del Perú lo ha hecho, tratando de precisar el concepto de “identidad de hecho”, un mismo hecho puede infringir aspectos penales y administrativos, sobre todo en el concurso ideal, no puede apreciarse un bis in ídem porque cada infracción obedece a un fundamento diferente, si bien es el mismo hecho no existe identidad de fundamento, siendo posible imponer más de una sanción por el “mismo hecho”. De tal manera que el elemento consistente en la igualdad no es el hecho en sí, sino el fundamento, que debe ser traducida en la igualdad del bien jurídico o del interés protegido, que en el caso de materia administrativa debe traducirse en la igualdad de afectación.

Por lo tanto; en la sanción del empleador infractor por no obedecer la orden del inspector no existe doble sanción.

Finalmente, precisar que la imposición de esta multa no es sucesiva, si bien es consecuencia de no acatar una orden por una vulneración previamente determinada, como se ha explicado protegen dos bienes jurídicos diferentes y por otra parte lo sucesivo se encuentra referido a la persecución administrativa y penal simultánea, en el sentido que la judicial debe primar sobre la administrativa.

q. Sobre el cargo y la situación de los inspectores auxiliares.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, en sus artículos 1 y 26°, establecen el cargo de inspector auxiliar, como la categoría de inicio de la carrera del inspector del trabajo; esta es una novedad en nuestro país, hasta el Decreto Supremo N° 910 y sus modificatorias, este cargo no existió³⁵.

El artículo 6° de la Ley N° 28806, establece la atribución de competencias, indica que son funciones del inspector auxiliar la vigilancia y control de las normas de las micro y pequeñas empresas de hasta 10 trabajadores; funciones de colaboración y apoyo en el desarrollo de las funciones de inspección atribuidas a los supervisores inspectores y a los inspectores del trabajo las mismas que son ejercidas bajo la dirección y supervisión técnica de los supervisores inspectores responsables del equipo al que se encuentren adscrito los inspectores auxiliares; funciones de orientación, información y difusión de la normas laborales, resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y normas legales de aplicación; brindar apoyo a los directivos y responsables del sistema de inspección de trabajo en las labores que realicen; esto a su vez es reiterado por el Decreto Supremo N° 021-2007-TR, Reglamento de la carrera de Inspector del trabajo, que establece que la carrera del inspector del trabajo está conformada por tres grupos ocupacionales, los supervisores inspectores, inspectores de Trabajo y los inspectores auxiliares a quienes reitera las funciones establecidas en el artículo 6° de la Ley N° 28806. Mediante la modificación del segundo párrafo del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 28806, aprobado mediante el

³⁵ El artículo 12° del Decreto Legislativo 910 y el 25 del D.S. N° 0-2001-TR instituyó los auxiliares de inspección, como un órgano de apoyo que no estaba dentro de la carrera.

Decreto Supremo N° 019-2007-TR se dispuso la competencia de los inspectores auxiliares para verificar los despidos arbitrarios y el otorgamiento de la constancia de cese; con prescindencia del número total de trabajadores del centro de trabajo; a su vez para la ejecución del Plan RETO, Registro Obligatorio de Trabajadores en la Planilla de Pago, los inspectores auxiliares fueron investidos de nuevas atribuciones a fin que puedan atender inspecciones en centros de trabajo de hasta 100 trabajadores. La idea es que perciba que el cargo de inspector auxiliar, que fue concebido como un apoyo directo al inspector del trabajo, por presión de la demanda de trabajo ha sido transformado a realizar inspecciones de trabajo, es decir competencias mayores, sin mejor consideración económica.

La situación se agrava si relacionamos esta reflexión con la realidad existente de distribución de inspectores de trabajo a nivel nacional, presentada anteriormente y se determina que el grupo ocupacional mayor son los inspectores auxiliares.

De tal manera que en el sistema de inspecciones del trabajo se puede determinar que existen discriminados por categoría y remuneración; en el sentido que a un grupo de trabajadores, por presión de la necesidad se le han atribuido más competencias para hacer posible ejecutar la acción principal del sistema, pero esto no ha significado que el empleador le otorgue la categoría correspondiente, ni tampoco el aumento de remuneración compensatorio.

Es urgente acabar con esto, en primer lugar, los inspectores de trabajo no requieren de apoyo permanentes para realizar sus funciones, existe una organización por grupos de trabajo en la que existe asistencia inmediata de

consultas; los profesionales que ingresan al cargo de inspector auxiliar tienen todos los méritos para realizar inspecciones de trabajo; en el país se necesita inspectores del trabajo, reconocidos con todas sus facultades a fin combatir la informalidad laboral.

El cargo de inspector auxiliar como apoyo al inspector del trabajo, ha sido en la práctica desnaturalizado y los años de ejecución de la Ley N° 28806, ha permitido constatar que es inapropiado para nuestra realidad, en tanto resulta ineficaz frente a la realidad de informalidad laboral por la que atraviesa el país.

La Ley N° 28806, debe ser modificada eliminando el cargo de inspector auxiliar y promocionar a todos los inspectores auxiliares en función al cargo de inspector del trabajo.

r. Sobre las inspecciones laborales realizadas por la SUNAT.

El numeral 14° del artículo 64°, del Decreto Supremo N° 135-99-EF, Código Tributario, establece los supuestos para aplicar la determinación sobre la base presunta, es susceptible de aplicación de este procedimiento, el deudor que omitió declarar y/o registrar a uno o más trabajadores por los tributos vinculados a las contribuciones sociales o por renta de quinta categoría; este y otros mandatos análogos son la base de la intervención de la Superintendencia de la administración tributaria en materia laboral. En el año 2012 las noticias de la intervención de la SUNAT, tomando datos a las personas encontradas laborando han ido en aumento. La señora Tania Quispe, superintendente de la SUNAT, ha destacado que estas fiscalizaciones se van a intensificar, como parte de la acción de fiscalización en materia tributaria.

La SUNAT tiene dos grandes atributos que le otorgan una situación privilegiada dentro de la administración pública, en primer lugar, un soporte informático de gran cobertura que es necesario aprovechar conjuntamente por el Estado Peruano y en segundo lugar, el encargo de los sectores de la administración que reciba la información de las declaraciones tanto en la planilla electrónica como de las contribuciones de la seguridad social estatal. Hoy existe la alternativa legal para que les brinde el servicio a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El artículo 3º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, establece que es función del Sistema de Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección.

Que la SUNAT realice inspecciones laborales, no obstante establecido en la Ley N° 28806, frente a la baja cobertura del sistema de inspecciones no afectaría la finalidad estatal, lo controversial es la concepción de sus intervenciones y la nula coordinación.

Por las intervenciones, realizadas hasta ahora, se observa que en las intervenciones de la SUNAT lo central no es el respeto de las normas laborales y las condiciones de vida del trabajador con motivo del desempeño de su labor, sino el cobro de tributos, lo que muchas veces acaba por “legalizar” situaciones de infracción a los derechos de los trabajadores. Es más, las infracciones detectadas por los verificadores de la SUNAT no son reportadas al sistema de inspectores de trabajo de tal manera que su acción no abona al objetivo de combatir el trabajo no registrado.

De tal manera que, es urgente que se hagan las coordinaciones del caso a fin que se confluya la acción a fin de aumentar en cobertura de fiscalización; esta descoordinación es posible que se supere con la SUNAFIL en el sentido que dentro de su directorio se encuentra la SUNAT.³⁶

s. Sobre la situación que no hay un registro de sanciones por centros de trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, establece en su artículo 14° una gama de medidas frente a un empleador infractor, por ejemplo en el artículo 20° del Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley N° 28806, regula la medida de advertencia, cuya concepción es para el empleador que se encuentra en infracción pero superó la situación y no hay perjuicio para los trabajadores, en esta situación la ley lo exonera de la aplicación de una multa con el compromiso que no vuelva a incurrir en la vulneración de la infracción constatada.

De igual manera, el artículo N° 38° de la Ley N° 28806, establece que las sanciones a imponer se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales de gravedad de la falta cometida y número de trabajadores y deja al reglamento, la posibilidad de criterios especiales de graduación.

Efectivamente, el artículo 50° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reglamento de la Ley N° 28806, establece, entre otros supuestos, que en caso

³⁶ Una reflexión en ese sentido lo hace el profesor Francisco Gómez Valdez en el sentido que no existe, en el espíritu de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la posibilidad que otras instancias administrativas se cohesionen con la inspección y complementen su misión por la unicidad del sistema establecido en la ley y se pregunta si el hecho que la planilla electrónica llevada por la SUNAT colisiona con este aspecto. Francisco Gómez Valdez, comentario al artículo 1 de la ley N° 28806 en el libro Comentario a la Ley General de Inspecciones del Trabajo artículo por artículo, página 23

de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas se incrementan de la siguiente manera, para las infracciones leves un 25%, en el caso de las graves un 50% y en el caso de las muy graves un 100%

Toda esta buena voluntad de los legisladores, sobre un tratamiento diferenciado de sanción con los empleadores a fin de exonerarlos de la sanción por su buena disposición o de hacer más disuasivas la graduación de la multa por reiteración, se pierden en la ejecución por la falta de un registro de centros de trabajo que indique su historia en el sistema de inspecciones del trabajo; si ha sido infractor y en qué materias.

Esto, que debe ser un documento indispensable en la gestión, simplemente no existe y no está en la agenda para implementarse, de tal manera que actualmente la infracción detectada siempre es la primera y se multiplican las infracciones con el mínimo de graduación como una respuesta cómoda de los operadores de la ley, frente a la falta de medios de ubicar la situación del sujeto inspeccionado.

Urge una modificación a la ley, en el sentido que haga una exigencia legal que el sistema de inspecciones implemente un registro de centros de trabajo con su historia de infracciones.

t. Sobre la situación que hasta la fecha no hay acceso de la inspección del trabajo a la planilla electrónica, RENIEC y Registros Públicos en tiempo real.

El Decreto Supremo N° 002-2007- TR, del 17 de enero del 2007, estableció medidas complementarias de fortalecimiento del sistema de inspección laboral

a nivel nacional, entre las cuales en el artículo 3º dispuso que el sistema de inspecciones del trabajo reciba, mediante conexión informática y gratuitamente los datos de identificación de las personas naturales del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC que requiera y del Registro de Personas Jurídicas del Sistema Nacional de los Registros Públicos, con el objeto de verificar la existencia legal de empresas, conocer la composición de su accionariado y constatar la vigencia de los poderes.

Por otra parte, la Planilla Electrónica PLAME asumió el compromiso de otorgar en tiempo real la información.

Todas estas disposiciones, muy buenas en su voluntad, no están a disposición de la rutina de la inspección del trabajo. En el caso de la RENIEC su uso se ha restringido solamente a los supervisores y en el ámbito de Lima, en el caso de Registros Públicos debe cursarse un oficio; en el caso de la SUNAT y la planilla electrónica el desfase de la información es, en el mejor de los casos, tres meses.

Urge dar carácter imperativo a estos servicios con la finalidad de otorgar a la inspección del trabajo mayor facilidades en sus actuaciones de investigación.³⁷

³⁷ Silvana Loaiza Fuentes y Frank Espinoza Laureano, al comentar el artículo 7 de la Ley N° 28806, destacan el contenido del informe de la comisión de expertos sobre la inspección del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo del 2006 en el cual se resalta la necesidad de los estados de establecer los mecanismos necesarios a fin de permitir la cooperación por parte de aquellas entidades que por su función manejen datos, información o estudios relativos al mundo del trabajo. Silvana Loaiza Fuentes y Frank Espinoza Laureano en el libro Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, artículo por artículo; página 73.

u. Sobre la limitación que la inspección del trabajo sólo sea para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en su artículo 4º, numeral 1º establece en el desarrollo de la función de inspección, las actuaciones de la inspección del trabajo, se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y se ejercen en las empresas, centros de trabajo y en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del sector público o de empresas perteneciente al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

El Perú, es uno de los países, que ratificó en octubre de 1980 el convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección del ejercicio de la libertad sindical para las organizaciones de trabajadores estatales.

El Perú no ha ratificado el protocolo N° 81 de 1995 sobre la inspección del trabajo en instalaciones no comerciales, que se encuentra en vigor desde el 09 de junio de 1998; mediante esta modificación al convenio 81 de inspección del trabajo, los países expresan su voluntad de extender la acción de la inspección del trabajo a establecimientos no industriales y comerciales; la expresión actividad del sector de los servicios no comerciales, designa las actividades llevadas a cabo en toda clase de lugares de trabajo que no se consideren industriales o comerciales, es decir entre otros, la administración pública.

De tal manera que, la inspección del trabajo en el Perú es competente para fiscalizar a los centros o lugares de trabajo que sus trabajadores están sujetos al régimen de la actividad privada; en el caso de los trabajadores de la Ley de Bases de la Carrera Pública, Decreto Legislativo 276, no hay competencia.

Si la inspección del trabajo es un servicio que evita conflictos, no existe razón valedera que sustente la limitación, que se excluya a los trabajadores regulados con el Decreto Legislativo 276, de la vigilancia del sistema de inspección.

Una estimación sobre el volumen de personas excluidas hace ver que son aproximadamente el 50% de los trabajadores del universo laboral a quienes se les discrimina del servicio y con ello se crea un privilegio a los mandatarios de turno a desmedro de los trabajadores.

Por otra parte, hay que dar cuenta que la acción de control de la contraloría, como sistema de control de gestión posterior, se excluye de ver los problemas laborales de las entidades que auditan y que la Autoridad Nacional para el Servicio Civil SERVIR no realiza fiscalización laboral; de tal manera que se debe dejar constancia que esta población laboral es excluida de toda forma de inspección del trabajo.

v. Sobre las infracciones subsanables y las insubsanables.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece en su artículo 14º, que en la circunstancia que un inspector del trabajo compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico socio laboral, requerirá al

sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas; igualmente el artículo 18º del reglamento de la ley, establece disposiciones similares para la adopción de medidas que garanticen la superación de la situación de vulneración.

La ley y su reglamento, tienen limitaciones al momento de tratar las vulneraciones a las normas legales laborales, de seguridad y salud en el trabajo, al no diferenciar qué infracciones se puede subsanar; al no distinguirlas ordena que detectada la infracción se requiera al sujeto responsable la adopción de medidas para subsanar el hecho vulnerador.

La situación no pensada por el legislador es que hay infracciones que son insubsanables: niños en trabajo peligroso o prohibido, no llevar el registro de entrada, no otorgar licencia sindical, no otorgar equipos de protección personal. De tal forma, que requerirles este tipo de infracción no tiene sentido en la reparación del hecho vulnerador, por su puesto para el futuro, pero no para el pasado que no lo puede cambiar.

La Ley N° 28806, debe ser modificada, a fin que establezca diferente tratamiento a la vulneración detectada, debe diferenciar las infracciones y dar distinto tratamiento a cada clase de infracción; para las subsanables la orden de superar la situación adoptando una medida o en la que no se puede remediar simplemente la notificación.

w. Sobre el carácter preventivo o inquisidor de la inspección del trabajo.

La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, establece en el artículo 14º, que detectadas vulneraciones al ordenamiento socio laboral el inspector del trabajo debe adoptar medidas, al margen o sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse.

No obstante ello, en sus artículos 39º establece un sistema de limitación de montos de multas y en el 40º establece un sistema de reducción de multas.

Por otra parte, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley N° 28806, establece lo siguiente:

En su artículo 17º numeral 17.8º establece que el cumplimiento total de los requerimientos efectuados en las actuaciones de inspección motiva el cierre del expediente y la elaboración del informe respectivo sin que se extienda acta de infracción.

En el artículo 18º numeral 18.6º se establece que la autoridad competente en la inspección del trabajo podrá disponer la implementación de planes de formalización, los que serán preferentemente destinados a las micro y pequeña empresas. Estos planes fijan plazos para el cumplimiento de las normas socio laborales, incluir medidas de promoción, capacitación de trabajadores, asesorías al empleador, participación en programas estatales para la micro y pequeñas empresas, entre otras, para su aplicación requieren la aceptación del empleador.

En el artículo 48º, numeral 48.3º se establece que culminado el procedimiento sancionador y de haberse expedido una resolución que determina una sanción, antes de proceder a su ejecución, la autoridad administrativa de trabajo tiene la facultad de proponer al sujeto infractor, la implementación de un plan de formalización a los que se refiere el numeral 18.6. El acogimiento a este plan extingue la multa impuesta y genera la obligación en los términos y plazos establecidos. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el plan será consignado en un acta de infracción.

En la inspección del trabajo se clasifica a los modelos seguidos por los países como inquisitivos cuando son punitivos y preventivos cuando son flexibles con las sanciones, según la doctrina, se habla de un modelo Latinoamericano que tiende a ser contemplativo con las infracciones en aras de la pedagogía a los empleadores y la formalización de las relaciones de trabajo.

Nuestra ley de inspecciones definitivamente es preventiva, en el sentido de contemplativa con las infracciones; la caracterizan en ese sentido lo establecido en la ley sobre la limitación a los montos de sanción y el sistema de reducción de multas y en el caso del reglamento el cierre de la inspección por el cumplimiento total del requerimiento o la sustitución de la multa por planes de formalización.

El sistema debe tener en cuenta que las leyes laborales son mínimos que todo empleador debe respetar en la relación laboral, de allí que la vulneración de una ley causa un daño al trabajador afectado; en esta situación de daño, la inspección del trabajo al detectar la infracción tiene que ejecutar la

consecuencia jurídica de la norma, no hacerlo es un nuevo daño al trabajador afectado.

De tal manera que, cualquier concepción debe tener siempre presente los márgenes de la circunstancia, y si bien, puede orientar o asesorar al empleador para que en el futuro supere la situación, no debe ser contemplativo con el hecho en tanto el afectado tiene una expectativa de justicia.

En nuestro medio, es una exigencia de las autoridades que la inspección del trabajo sea preventiva o pedagógica, es como si cada inspección significa una primera oportunidad de aprender para el empleador. Sin embargo, de la simple lectura de la ley tributaria el Estado es implacable con las infracciones y los intereses, en el caso de la ley laboral tienen significación de alimentos, vida de la persona que trabaja, en el caso de los tributos el bien común para recaudar fondos para el presupuesto.

Es evidente que, existe un doble discurso para su tratamiento que no coincide con el espíritu de la Constitución Política del Perú.

CAPÍTULO V

LA SITUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

A cien años de la ejecución de inspecciones del trabajo en el Perú, es importante dar cuenta de la situación de la institución en el seno de nuestra sociedad.

A la fecha, nuestro país cuenta con la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, que para todos los sectores opinantes en nuestra sociedad, significa un progreso para el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Peruano desde el 01 de febrero de 1960 al ratificar el convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo³⁸, por la ponderación de su mandato al mantener el carácter preventivo de su acción, el cambio de la metodología de las investigaciones.

Es cierto, que la ley mencionada es factible de perfeccionamiento, que su cobertura, la asignación de recursos, el número de sus inspectores todavía merecen de mayor consideración, pero de igual manera también es cierto que la ley significó la voluntad del Estado Peruano de consolidar su decisión de velar por el cumplimiento de la ley laboral en el Perú. De tal forma, que podría afirmar que la inspección del trabajo en el Perú viene consolidándose, lentamente.

Nuestra inspección del trabajo es generalista, bajo una autoridad nacional central, preventiva, urbana, costeña, casi capitalina y de insuficiencias

³⁸ Cuando era presidente de la república, en su segundo período, Manuel Prado y Ugarteche, el 15 de diciembre de 1959, mediante Resolución Legislativa N° 13284, se ratificó el Convenio Internacional N° 81 sobre Inspección de Trabajo lo que fue registrado ante la OIT el primero de febrero de 1960.

múltiples. Su función ha sido constatar, verificar, ordenar remedios y ahora propone multas.

Si comparamos las funciones de la inspección del trabajo en nuestro país con las funciones que le han otorgado en los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones podemos dar cuenta que son limitadas.³⁹

También, hay que dar cuenta que las situaciones son incomparables en el sentido que en los demás países de la Comunidad Andina la inspección del trabajo y las funciones propias de la Autoridad Administrativa del Trabajo se encuentran confundidas, en el caso del Perú hay una creciente especialización con funciones muy delimitadas.

Por ejemplo, en tanto en nuestro país la inspección del trabajo solamente constata el despido arbitrario mediante la elaboración de un acta para que el trabajador afectado recurra a la administración de justicia ordinaria, en el Ecuador el inspector del trabajo interviene decisivamente en el trámite, es más autoriza el decaimiento de la relación laboral.

Tanto en el Ecuador como en Colombia la inspección del trabajo, interviene desde el registro en los contratos a plazo, también en el de intermediación y pueden ordenar el cierre temporal del negocio por infracciones a las normas laborales.

³⁹Las referencias realizadas sobre las funciones de la inspección del trabajo en Ecuador, Colombia, Chile se realizan en base a los cuestionarios presentados a la XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y Seguridad Social realizado entre el 24 al 28 de setiembre del 2012 en la ciudad de Santiago de Chile, cuyo segundo punto de agenda fue el estudio de la eficacia de la Ley laboral y el papel de la inspección del trabajo. Son autores de las mociones en el caso de Ecuador el Dr. Sabino Hernandez; Colombia : Raúl Humberto Monroy y Chile: María Vergara del Río y María Esther Feres Nazarela.

Si extendemos la cobertura del comentario, podemos dar cuenta que en Chile la inspección del trabajo revisa aproximadamente 120,000 despidos al año y tiene funciones de conciliación, llegando al 75% de despidos conciliados.

Un punto que causó gran limitación a la inspección del trabajo en nuestra sociedad fue los límites de la función en el sentido que se dedique solamente a constatar hechos y que luego sus datos sean insumo para la acción judicial, es más hasta ahora nuestra inspección del trabajo no tiene la función de resolver, recuerde que el acta de infracción es una propuesta de sanción para que el sub director o el que haga sus veces prosiga con el procedimiento sancionador. Esto, ya fue resuelto en los países de la Comunidad Andina de Naciones, desde hace mucho tiempo en esos países la inspección del trabajo tiene la facultad de constatar, determinar, ordenar, calificar y resolver. En el Ecuador, autoriza la suspensión del contrato de trabajo, cautela el pago de la seguridad social, el descanso semanal, la realización de horas extras. En Colombia, ordena el cierre temporal o definitivo de establecimientos por violar las normas laborales, de menores, de la salud y seguridad de los trabajadores. Igualmente si extendemos la comparación con lo que sucede en Chile, tiene la facultad de multar, suspender o clausurar establecimientos.

Es cierto que, en esos países las funciones de la inspección del trabajo y las funciones, de la autoridad administrativa del trabajo está confundida y los inspectores hacen las veces de ella con carácter resolutivo, que la función del inspector del trabajo es considerada como cuasi jurisdiccional y en ese sentido tiene muy en cuenta que fiscalizar el cumplimiento de la ley es aplicar el derecho y al hacer esto debe realizarse de forma fáctica como jurídica para la

resolución de una situación particular exista o no conflicto entre involucrados y que dedican gran parte de su tiempo a la conciliación; en cambio, en nuestro país la función de inspección del trabajo es delimitada a la compulsa laboral y no tiene, siguiendo las recomendaciones internacionales, la función de la conciliación, y se ha reforzado su facultad de calificar las relaciones laborales mediante la facultad de aplicar el principio de primacía de la realidad, a fin de combatir el trabajo no registrado.

Si tratamos de explicar el momento de nuestra inspección del trabajo dentro del momento que vive la inspección del trabajo en América Latina, se puede afirmar que luego de la época de la flexibilización del trabajo, ahora bajo la presión de acuerdos internacionales de liberalizaciones comerciales y de la reinstalación de las democracias en los países de América Latina resurge la inspección del trabajo, en ese sentido Graciela Bensusán y María Luz Vega afirman lo siguiente:

“... A partir del 2004, si bien los temas abordados por los comentarios siguen siendo recurrente (excesiva dedicación a funciones de mediación de los inspectores, insuficientes recursos humanos, participación excesiva del empleador en la visita e insuficiencia de las multas) existe un progreso evidente en el cumplimiento de los convenios, habiéndose logrado cambios importantes en la legislación y la práctica lo que ha implicado en algunos casos, la mejora en los procesos de inspección, una evidente mayor colaboración de las autoridades que se encuentran inscritas en la administración, el aumento de los efectivos en varios países, la tendencia a establecer, cuando no existe, una carrera administrativa y en muchas ocasiones una mejor organización del

procedimiento y la visita. En general, la nueva “ola de reformas” ha facilitado el proceso de libre entrada a los establecimientos y mejora en las condiciones de trabajo de los inspectores...”⁴⁰

De tal manera que estas son las virtudes y limitaciones que explican el momento de la inspección del trabajo en la actualidad y nuestra situación en el contexto de la Comunidad de Naciones.

⁴⁰ María Luz Vega, Administración del Trabajo, asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina, El papel central de la Inspección del Trabajo.

CAPÍTULO VI SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SON ATENDIDAS POR EL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y SUS TRABAJADORES

Para aproximarnos a la percepción que existe sobre la calidad del servicio que brinda la inspección del trabajo, se aplicó tres cuestionarios orientados a cada uno de los protagonistas del acto de inspección los trabajadores, representantes de los empleadores e inspectores, se aplicaron en las instalaciones de la Dirección de Inspección de Trabajo de Lima Metropolitana, que es el mayor establecimiento que brinda el servicio en el país.

De acuerdo a los resultados de los cuestionarios aplicados, se puede dar cuenta que en el caso de los trabajadores, los resultados son los siguientes:

a. Los trabajadores.

Sobre las características de la población usuaria del servicio de inspecciones se presentan 04 cuadros que dan cuenta del sexo, edad, experiencia previa que cuenta del servicio y conocimiento sobre el servicio que le van a brindar.

De acuerdo al sexo fueron 57% hombres y 43 % mujeres.

CUADRO N° 10

Sexo	Frecuencia	%
Masculino	17	57.00
Femenino	13	43.00
Total	30	100.00

SEXO DE LOS TRABAJADORES RECURRENTES

Sobre la edad de las personas, el 20% estuvo en el rango de 25 a 35 años, de 36 a 45 años de edad, fueron 37 % y más de 45 años estuvo 37 % y solamente el 6% tuvo entre 18 a 25 años.

CUADRO Nº 11

Edad	Frecuencia	%
18 a 25	2	6.00
25 a 35	6	20.00
36 a 45	11	37.00
>45	11	37.00
Total	30	100.00

EDAD DE LOS TRABAJADORES RECURRENTE

Sobre la frecuencia con la que concurren al servicio de inspecciones los resultados arrojaron que 87 % lo hace por primera vez, solamente el 13% concurría con una experiencia previa.

CUADRO Nº 12

Concurrencia	Frecuencia	%
Primera Vez	26	87.00
Recurrente	4	13.00
Total	30	100.00

FRECUENCIA DE ATENCIONES A LOS TRABAJADORES RECURRENTE

Sobre el conocimiento que tiene del procedimiento, el resultado es sorprendente, el 84 % de los usuarios del sistema no conocen el servicio que se le va a brindar.

CUADRO Nº 13

Conocimiento del	Frecuencia	%
No conoce el procedimiento	25	84.00
Conoce el procedimiento	5	16.00
Total	30	100.00

CONOCIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO QUE TRAMITA

Es decir, se trata de una población masculina, mayor a los 35 años de edad, sin experiencia previa y sin conocimiento del servicio que le van a brindar.

Sobre el tipo de servicio más recurrido, el tiempo que demora la atención y la satisfacción de la necesidad del recurrente, se presentan 5 cuadros: tipo de servicio, tiempo que demora su trámite hasta el momento de aplicarse el cuestionario, lo que persigue el día de aplicarse el cuestionario y qué espera como resultado del trámite; la idea fue conocer qué tan eficiente es el servicio de inspecciones con respecto a las obligaciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo asumidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y si el servicio brindado satisface la necesidad inmediata de los recurrentes, los cuadros son los siguientes:

CUADRO Nº 14

Tipo servicio	Frecuencia	%
Despido	20	67.00
Constancia de cese	1	3.00
Denuncia	9	30.00
Total	30	100.00

**TIPO DE PROCEDIMIENTO QUE TRAMITAN LOS TRABAJADORES
RECURRENTES**

CUADRO Nº 15

Tiempo de demora	Frecuencia	%
< 4 días	1	4.00
4 a 7 días	9	30.00
15 días	10	33.00
> 30 días	10	33.00
Total	30	100.00

TIEMPO QUE DEMORA EL PROCEDIMIENTO

CUADRO Nº 16

Días de trámites	Frecuencia	%
40 días	1	3.00
45 días	2	7.00
60 días	2	7.00
75 días	1	3.00
90 días	3	10.00
100 días	1	3.00
Total	10	33.00

NÚMERO DE DÍAS QUE DEMORA EL TRÁMITE

CUADRO Nº 17

Servicio que busca el día del cuestionario	Frecuencia	%
Despido, ir a la visita con el	20	67.00
Denuncia: Inicien mi trámite	1	03.00
Denuncia: Agilicen mi trámite	6	20.00
Denuncia: Me entreguen los	3	10.00
Total	30	100.00

SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRE SU TRÁMITE EL DÍA DE LA APLICACIÓN DEL CUESTIONARIO

CUADRO Nº 18

Resultado que espera con el procedimiento	Frecuencia	%
Reposición	5	25
Pago de Beneficios sociales	14	70
Un acta para seguir tramitando	1	5
Total	20	100.00

RESULTADO QUE ESPERA EL TRABAJADOR DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE DESPIDO

El procedimiento de verificación del despido arbitrario es el más recurrido con el 67% de los pedidos de inspección, las solicitudes por conseguir su

constancia de cese para cobrar la Compensación por Tiempo de Servicio representó solamente el 3% y las denuncias sobre incumplimientos o hostilizaciones laborales, representaron el 30%.

Según el Texto Único de Procedimientos Administrativo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el procedimiento de verificación de despido arbitrario, que está registrado con el número 55 en la tabla, debe durar 03 días hábiles, el otorgamiento de constancia de cese para retirar la Compensación por Tiempo de Servicio, es el procedimiento 58, debe durar 12 días. El plazo de trámite de las denuncias laborales es de 30 días de actuación para el inspector del trabajo, más 10 días para la elaboración del informe, y otro tanto para su corrección y notificación al recurrente, esto puede representar 60 días para la respuesta de una solicitud de inspección.

Resulta revelador el tiempo de trámite en el Servicio de Inspecciones, que declararon los recurrentes el día de la aplicación del cuestionario, que no era el día de la finalización del procedimiento. Para el 33% de las personas el procedimiento dura 7 días; hay dos grupos de 33% de los recurrentes para los cuales el procedimiento dura entre 15 días y más de 30 días lo que se encuentra totalmente colisionado con el espíritu de las disposiciones sobre la atención.

La situación es por demás alarmante si se tiene en cuenta que el 67% de los recurrentes tramitaba el procedimiento de verificación de despido arbitrario, que debe durar un máximo de 3 días; y más preocupante si se tiene en cuenta que para el 70% de las personas, el día de la aplicación del cuestionario buscaban

iniciar su trámite. En el procedimiento de verificación de despido la visita a la empresa es el inicio del procedimiento.

Pero es más, los datos revelan un total divorcio entre el servicio que brinda inspecciones y el objetivo que espera el recurrente en el procedimiento de verificación de despido; debemos recordar que un 83% no conoce la finalidad del procedimiento. El 70% busca el pago de sus beneficios sociales, 25% persigue su reposición, solamente un 5% está consciente que al final obtendrá un acta para seguir tramitando sus intereses, mediante una conciliación o un proceso judicial.

Los datos logrados revelan al servicio de inspecciones como un servicio totalmente infractor de las obligaciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo asumidas en el TUPA y de las reales necesidades de sus recurrentes mayoritarios.

Sobre la sensación que tienen los usuarios del trato brindado por los trabajadores administrativos, en su periplo del trámite, se aplicó dos preguntas, una en donde el buen trato se centró en el acto de la orientación como medio facilitador del trámite y la otra, en la existencia de manifestaciones de corrupción, como acto distorsionador de la predictibilidad del resultado del procedimiento.

Sobre la orientación, el resultado revela que el 37 % de los usuarios se siente bien orientado, un 33 % regularmente orientado y el 30% que no lo orientan.

CUADRO Nº 19

	Frecuencia	%
Orientan Bien	11	37.00
Orientan regular	10	33.00
No orientan	9	30.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN DEL TRATO DE LOS TRABAJADORES RECURRENTES EN SU TRÁMITE

Sobre la existencia de corrupción, el resultado es contundente, el 87 % niega la existencia de corrupción.

CUADRO Nº 20

Existencia de corrupción	Frecuencia	%
Si	4	13.00
No	26	87.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN DE LA EXISTENCIA DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS TRABAJADORES RECURRENTES

Sobre la idea que tienen los trabajadores recurrentes del trabajo de los inspectores del trabajo, se hizo varias preguntas orientadas a explorar los aspectos de su preparación, orientación del resultados de su trabajo, los resultados revelan que el público espera de los inspectores un trabajo técnico y de apoyo frente a la adversidad en la que están sucumbidos, en ese sentido para el 63% de los recurrentes los inspectores de trabajo estaban muy bien capacitados y apoyan a los trabajadores.

CUADRO N° 21

Capacitación de los inspectores	Frecuencia	%
Muy Bien	19	63.00
Regular	11	37.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE LA PREPARACIÓN DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO POR LOS TRABAJADORES RECURRENTES

CUADRO N° 22

Ideas sobre el trabajo de los inspectores	Frecuencia	%
Son Justos e imparciales	7	23.00
Apoyan a los trabajadores	19	63.00
Son pro patronales	1	03.00
Son corruptos	3	10.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO POR PARTE DE LOS TRABAJADORES RECURRENTES

Sobre la eficiencia del servicio se hizo hasta tres preguntas a fin de aproximarnos a las ideas de los recurrentes; una de ellas se hizo en general no obstante que eran recurrentes sin experiencia previa en el servicio, el objetivo fue conocer la idea preconcebida que tienen del servicio y otra dos preguntas sobre su estado de satisfacción a las personas que ya han tenido experiencia con el servicio, estos son los cuadros:

CUADRO Nº 23

Eficacia del servicio de inspecciones	Frecuencia	%
Está bien, es eficaz	8	27.00
Es lento, pero bueno	20	67.00
Es lento y malo	2	6.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE LA EFICACIA DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO POR LOS TRABAJADORES RECURRENTE

CUADRO Nº 24

Sobre la imparcialidad de los resultados de una inspección anterior	Frecuencia	%
Imparciales	2	50%
Parcializados	2	50%
Total	4	100%

PERCEPCIÓN SOBRE LA IMPARCIALIDAD DE LOS RESULTADOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO POR LOS TRABAJADORES RECURRENTE

CUADRO Nº 25

Sobre la satisfacción de una inspección anterior	Frecuencia	%
Satisfecho	3	75%
No satisfecho	1	25%
Total	4	100%

PERCEPCIÓN SOBRE LA SATISFACCIÓN QUE PRODUCE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Los datos logrados dan cuenta que el 67 % de los recurrentes esperan que sea eficiente, aunque lento; en tanto que para las personas que ya han tenido una experiencia anterior dan cuenta que lo encuentran medianamente satisfactorio, en tanto que el 50% declaró que los resultados fueron imparciales y el 75% manifestó su satisfacción por el resultado del procedimiento.

b. Los representantes de los empleadores.

En el caso de los representantes de los empleadores, los resultados son los siguientes:

Con respecto al sexo, las personas que concurren a representar a los empleadores son en su mayoría de sexo masculino; 83 % masculino y femenino 17 %

CUADRO N° 26

Sexo	Frecuencia	%
Masculino	25	83.00
Femenino	5	17.00
Total	30	100.00

SEXO DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Con respecto a la edad, el 73% se ubican entre 25 a 45 años de edad.

CUADRO Nº 27

Edad	Frecuencia	%
18 a 25	2	7.00
25 a 35	10	33.00
36 a 45	12	40.00
>45	6	20.00
Total	30	100.00

EDAD DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Con respecto a la experiencia previa en el servicio, el 67% declaró ser recurrente en la asistencia a comparecencias:

CUADRO Nº 28

Concurrencia	Frecuencia	%
Primera Vez	10	33.00
Recurrente	20	67.00
Total	30	100.00

FRECUENCIA DE CONCURRENCIA A COMPARECENCIAS POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

En cuanto a la frecuencia de visitas de inspección a sus establecimientos el 40% declaró que se trata de la primera vez, el 13% declaró por lo menos una vez al año y el 47% declaró varias que lo visitan varias veces al año.

CUADRO Nº 29

Frecuencia de visitas	Frecuencia	%
Primera Vez	12	40.00
Por lo menos 1 vez al	4	13.00
Varias veces al año	14	47.00
Total	30	99.99

FRECUENCIAS DE LAS INSPECCIONES DE TRABAJO

En cuanto a la orientación que reciben de los trabajadores administrativos, el 67% declaró que lo orientan bien.

CUADRO Nº 30

	Frecuencia	%
Orientan Bien	20	67.00
Orientan regular	10	33.00
No orientan	0	0
Total	30	100.00

**PERCEPCIÓN DEL TRATO DE LOS TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS
EN EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**

Sobre la existencia de actos de corrupción, el 90% manifestó que no existen actos de corrupción.

CUADRO Nº 31

Existencia de corrupción	Frecuencia	%
Si	3	10.00
No	27	90.00
Total	30	100.00

**PERCEPCIÓN DE LA EXISTENCIA DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS
REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES**

Con respecto a la preparación de los inspectores, el 53% declaró que se encuentran bien capacitados para el desempeño de sus funciones:

CUADRO Nº 32

Capacitación de los inspectores	Frecuencia	%
Muy Bien	16	53.00
Regular	14	47.00
Total	30	100.00

**PERCEPCIÓN SOBRE LA PREPARACIÓN DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO
POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES**

Sobre los resultados del trabajo de los inspectores un 40% declaró que eran justos e imparciales en tanto que un 57% declaró que apoyaban a los trabajadores

CUADRO Nº 33

Ideas sobre el trabajo de los inspectores	Frecuencia	%
Son Justos e imparciales	12	40.00
Apoyan a los trabajadores	17	57.00
Son pro patronales	1	03.33
Son corruptos	0	0.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS INSPECCIONES POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Sobre el trato de los inspectores en sus actuaciones de investigación, el 77% declaró que era correcto, solamente un 23% declaró que eran autoritarios.

CUADRO Nº 34

Trato de los inspectores	Frecuencia	%
Correcto	23	77.00
Autoritario	7	23.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE EL TRATO DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Sobre la eficacia del servicio de inspecciones el 37% declaró que era eficaz, en tanto que el 57% declaró que era lento pero bueno.

CUADRO Nº 35

Eficacia del servicio de inspecciones	Frecuencia	%
Está bien, es eficaz	11	37.00
Es lento, pero bueno	17	57.00
Es lento y malo	2	06.00
Total	30	100.00

SOBRE LA PERCEPCIÓN DE EFICACIA DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Sobre los resultados de las actuaciones de inspección el 83% declaró que eran imparciales

CUADRO Nº 36

Sobre los resultados de	Frecuencia	%
Imparciales	25	83.00
Parcializados	5	17.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS INSPECCIONES POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Sobre la satisfacción por los resultados, un 47% declaró que se sintió satisfecho con los resultados logrados en el servicio de inspecciones.

CUADRO N º 37

Sobre la satisfacción de una inspección anterior	Frecuencia	%
Satisfecho	14	47.00
Regularmente satisfecho	13	43.00
No satisfecho	3	10.00
Total	30	100.00

PERCEPCIÓN SOBRE LA SATISFACCIÓN QUE PRODUCE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO POR LOS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

Un resumen sobre las características de los representantes de los empleadores y su percepción del servicio da cuenta que es una población mayoritariamente masculina, entre 25 a 45 años de edad, asidua en la concurrencia al servicio, cuyos centros de trabajo son visitados en el 46% varias veces al año y percibe buen trato de los trabajadores administrativos durante el trámite de sus quehaceres, no presencia de corrupción en el servicio y siente que el servicio es lento pero bueno. Sobre los inspectores del trabajo, tienen un trato correcto, académicamente bien formados, que apoyan a los trabajadores, pero no obstante ello sus resultados son imparciales, por lo que se sienten satisfechos de los resultados del procedimiento de inspección.

c. Los inspectores del trabajo.

En el ámbito de los trabajadores del servicio, se exploró a los inspectores del trabajo, inspectores auxiliares y supervisores inspectores, los resultados son los siguientes:

Sobre el sexo, el 64% resultó de sexo masculino:

CUADRO Nº 38

Sexo	Frecuencia	%
Masculino	38	64.00
Femenino	22	36.00
Total	60	100.00

SEXO DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

En cuanto a la edad, el 65% se ubicó en el rango de 35 a 45 años de edad, el 23% declaró tener más de 45 años, solamente un 12% declaró entre 25 a 35 años de edad.

CUADRO Nº 39

Edad	Frecuencia	%
25 a 35	7	12.00
36 a 45	39	65.00
>45	14	23.00
Total	60	100.00

EDAD DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Sobre el cargo que desempeña el 50% fueron inspectores del trabajo y el 47% fueron inspectores auxiliares.

CUADRO Nº 40

Cargo	Frecuencia	%
Supervisor Inspector	2	03.00
Inspector del Trabajo	30	50.00
Inspector Auxiliar	28	47.00
Total	60	100.00

COMPOSICIÓN DEL UNIVERSO DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Sobre la percepción de los inspectores con respecto al servicio, en el sentido que si cumple la finalidad de velar por el cumplimiento de las leyes laborales a favor de los trabajadores el 67 % declaró que si es eficaz pero que faltan más inspectores de trabajo.

CUADRO Nº 41

Cumple la finalidad	Frecuencia	%
Es bueno, falta más inspectores	40	67.00
Es malo, hay que cambiar muchas	20	33.00
Total	60	100.00

PERCEPCIÓN DE EFICACIA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO POR PARTE DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Sobre la sensación que tienen sobre su preparación para cumplir con sus funciones el 80% declaró que su preparación era regular.

CUADRO Nº 42

Preparación	Frecuencia	%
Muy Bien	12	20.00
Regular	48	80.00
Total	60	100.00

PERCEPCIÓN DE LA PREPARACIÓN DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO POR ELLOS MISMOS

Sobre la existencia de corrupción en el servicio de inspección del trabajo, el 52% declaró no tener la sensación de la existencia de corrupción, en tanto un alto 48% declaró la sensación de existencia de corrupción.

CUADRO Nº 43

Corrupción	Frecuencia	%
Si	29	48.00
No	31	52.00
Total	60	100.00

PERCEPCIÓN DE LA EXISTENCIA DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

Sobre su sensación, de su situación existencial por la pertenencia en el servicio de inspecciones, el 67 % declaró sentirse regular, un muy bajo 13% declaró sentirse bien.

CUADRO Nº 44

Situación	Frecuencia	%
Bien	8	13.00
Regular	40	67.00
Mal	12	20.00
Total	60	100.00

PERCEPCIÓN DE LOS INSPECTORES DEL TRABAJO SOBRE SU SITUACIÓN DE REALIZACIÓN

Sobre las características y percepción de los integrantes del equipo de inspecciones se puede resaltar que son mayoritariamente masculinos, entre 35 a 45 años de edad y perciben que su servicio cumple su finalidad de hacer que la ley se cumpla a favor de los trabajadores, no obstante que demandan mayor número de inspectores.

En cuanto a su sensación existencial los resultados dan cuenta de una sensación poco entusiasta, en tanto sienten que están regularmente preparados, sentirse regular por su pertenencia al servicio y declara que existe corrupción en su área de trabajo.

Un resumen de la percepción del público usuario, tanto trabajadores como empleadores, sobre el servicio de inspecciones del trabajo da cuenta que es visto como un servicio que tiene problemas en el desarrollo de sus tareas pero que es eficaz, en tanto que sus miembros tratan bien a sus usuarios y los resultados de sus indagaciones son justas y satisfactorias para la mayoría. Estos datos colocan al servicio de inspecciones como una de las instituciones públicas con mayor legitimidad.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y BIBLIOGRAFÍA

a. Conclusiones:

1) Sobre la vigencia de la inspección del trabajo se puede afirmar que es una institución plenamente necesaria y vigente; con 180 años de antigüedad en el mundo y 100 años en el Perú, el convenio N° 81⁴¹ de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) es uno de los convenios más ratificados a nivel mundial, su filosofía desarrollada por la recomendación N° 20 de 1923 de la O.I.T. ha sobrevivido los cambios por los que ha transitado la sociedad moderna.

2) Sobre la consideración legal de la regulación de la inspección del trabajo en el Perú se puede afirmar actualmente se encuentra regulada por un nivel normativo adecuado y de reconocida importancia como es la regulación a través de una norma con rango de ley. La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. El gran aporte de esta normativa es la incorporación de los principios constitucionales en el procedimiento de inspección del trabajo, la restitución de la autoridad central, ampliar la competencia de la inspección del trabajo, fortalecer la estabilidad laboral e independencia de los inspectores del trabajo.

⁴¹ Tal como se señala en la página 27 del informe presentado, en la parte de la historia de la evolución de la inspección del trabajo, el convenio 81° fue ingresado a nuestra legislación el 15 de diciembre de 1959 mediante la Resolución Legislativa N° 13284 y registrado en la Organización del Trabajo desde el 01 de febrero del 1960.

3) Sobre la consideración administrativa de la institución, se puede afirmar que la inspección del trabajo, ha superado su status administrativo, dentro de la administración pública del Perú. Desde su creación en una sección de intendencia policial en 1913, Ahora es una entidad autónoma especializada, con la creación de la SUNAFIL desde el 15 de enero del 2013. A lo largo de cien años la inspección del trabajo ha transitado por todas las entidades que conocían las cuestiones sociales de la administración estatal llámese, Ministerio de Fomento; Salud, Trabajo y Previsión Social; Justicia y Trabajo; Trabajo y Asuntos Indígenas; Trabajo y Promoción Social, Trabajo y Promoción del Empleo. En ese tránsito tuvo momentos de realce como declive, ejemplo de ello son la creación Dirección General de inspección del Trabajo en 1929 en el gobierno Augusto Bernardino Leguía o su minimización cuando se la relegó a una área de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo y en las regiones a una sub Dirección dentro de la Dirección de Prevención y solución de conflictos en 1993, durante el gobierno de Alberto Fujimori.

4) La flexibilización laboral de los años 90, que se implementó durante el gobierno de Alberto Fujimori, afectó negativamente el desarrollo de la inspección del trabajo en el Perú; en cuanto a la competencia la redujo a la constatación de hechos, la inspección laboral no era competente para interpretar las normas laborales, tampoco para verificar el cumplimiento de los convenios de trabajo; en relación al procedimiento anuló la inspección del trabajo por denuncia del trabajador afectado, restituyó la exigencia de identificación del trabajador denunciante en la inspección especial y la omisión de no sancionar cuando constataba una vulneración de la norma legal, con el

argumento que esa vulneración debía conocerla el poder judicial y sancionó con multa el pedido de revisión del trabajador apelante; rebajó la categoría de la inspección del trabajo dentro de la administración pública anulando la autoridad central y le otorgó un nivel subordinado; redujo el número de inspectores del trabajo a 2 nombrados y el resto contratados por recibos por honorarios profesionales; igual tratamiento sufrió la asignación de recursos a favor de la inspección.

5) El Sistema de Inspecciones del Trabajo, que la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, lo caracteriza como funcional, único, polivalente e integrado, tiene una escasa cobertura de atención, la inspección del trabajo actualmente cubre alrededor del 20% del territorio nacional y al 5% de la Población Económica Activa; se ejecuta en el ámbito de las principales ciudades de la costa peruana y de esto principalmente en la ciudad de Lima y Callao.

6) La inspección del trabajo actualmente transita un proceso de consolidación no solamente por la importancia administrativa que ha logrado sino por el nivel de los resultados de las actuaciones de investigación en el sentido que no se limitan a constatar hechos sino aplicar el derecho a favor de los trabajadores, siendo cada vez un vehículo alternativo de justicia rápida en la cual el inspector del trabajo va adquiriendo funciones casi jurisdiccionales.

7) De los resultados de la aplicación de los cuestionarios al público usuario, tanto trabajadores como empleadores, sobre el servicio de inspecciones del trabajo da cuenta que es percibido como un servicio que tiene problemas en el desarrollo de sus tareas pero que es eficaz; en tanto que sus miembros tratan bien a sus usuarios y el resultados de sus indagaciones son justas y satisfactorias para la mayoría.

b. Recomendaciones:

1) Que se modifique la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo a fin que en los lugares de trabajo móviles que no tienen domicilio fijado en el ámbito de adscripción del inspector del trabajo, este no culmine sus actuaciones y lo derive al ámbito en donde el propietario ha fijado su domicilio central, de tal manera que de existir investigaciones paralelas, él las centralice y se acabe con cualquier posibilidad de vulneración del derecho al propietario de la unidad.

2) Que se modifique la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, con la finalidad que se precise la exacta naturaleza de las medidas en el procedimiento de inspección del trabajo e inclusive se le otorgue el carácter de acto administrativo revisable y pueda ser apelada a la autoridad superior en todos los casos consiguiendo con ello la agilización del procedimiento sancionador, ya que si la autoridad revisa la medida no es necesario el momento del descargo en el procedimiento sancionador y facilita la ejecución

forzosa de lo ordenado. En realidad este procedimiento abreviado sería mucho más disuasivo de resistencia por parte del empleador infractor.

3) Se modifique la Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, a fin que, no obstante de ser una acción de oficio, se precise la participación del trabajador recurrente de otorgarle derechos en el procedimiento de actuaciones de inspección y dentro del procedimiento sancionador. se le otorga la posibilidad de expresar su disconformidad con lo realizado por el inspector actuante, de ser notificado del acta de infracción antes que el sujeto responsable para dar cuenta de sus pareceres de conformidad o de cambios en las actuaciones de inspección, a solicitar; que aporte medios de prueba para sustentar su insistencia sobre los puntos cuestionados con las conclusiones del inspector actuante, de correr traslado del descargo del sujeto responsable, de tal manera que el sub director tenga un mejor panorama a fin de evaluar la posibilidad de ordenar actuaciones de investigación complementarias o las acciones preventivas antes de culminar la instancia en el procedimiento, de impugnar el resultado del proceso sancionar en primera instancia; que se establezca claramente su condición de parte interesada en el procedimiento.

4) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada en el sentido que precise mucho más el contenido de la orden de inspección, es más la idea de la modificación es que la orden de inspección tenga la calidad de auto de inicio del procedimiento y que en él luego de un estudio de la solicitud se indique con precisión las materias y periodos, así

como los posibles afectados, al margen que el inspector en sus actuaciones de investigación pueda ampliar o detallar el mandato de investigación.

5) El Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley N° 28806, debe ser modificado en el sentido que se precise los parámetros de la obligación de dejar constancia de las actuaciones de inspección realizadas y que rescate el uso del acta como un medio preferente para registrar las actuaciones realizadas.

6) La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, debe ser modificada a fin que expresamente establezca, la formalidad mínima de los poderes en el procedimiento de inspección del trabajo; hecho que otorgará mayor seguridad jurídica al procedimiento.

7) La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, debe ser modificada y desterrar los límites no fundamentados para la cuantificación de la multas o establecer otro tipo de sanción para los empleadores infractores de alta incidencia, como el cierre del funcionamiento del centro de trabajo o la pérdida de la concesión para la explotación.

8) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada, para que precise el tratamiento del acta de infracción defectuosa, propiciando su conservación y perfeccionamiento y descartando totalmente su nulidad, eso perfeccionará el procedimiento de inspección del trabajo y evitará

el aumento de procedimientos en trámite en el sentido que el procedimiento anulado vuelve a ser iniciado.

9) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones de Trabajo, debe ser modificada, en el sentido que haga una exigencia legal que el sistema de inspecciones; implemente un registro de centros de trabajo con su historia de infracciones.

10) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo debe ser modificada a fin de otorgar carácter imperativo la implementación de los servicios de conexión en tiempo real con la planilla electrónica PLAME, Registros Públicos y RENIEC.

11) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada a fin que establezca diferentes tratamientos a las vulneraciones detectadas, que se diferencie el tratamiento de las infracciones subsanables de las infracciones insubsanables.

12) La Ley N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada a fin que desaparezca el cargo de inspector auxiliar y que todas las personas que vienen realizando dicho cargo deben ser promocionadas a inspector del trabajo.

13) La N° 28806, Ley General de Inspecciones del Trabajo, debe ser modificada a fin que exista la obligación que se contrate a personas que

residen en el lugar de trabajo, siguiendo lo establecido en la recomendación N° 20 de la Organización Internacional del Trabajo.

14) Para garantizar una cobertura mínima del servicio la autoridad administrativa del trabajo debe crear 756 plazas de inspectores del trabajo en todo el territorio nacional

C. BIBLIOGRAFÍA:

Acuerdo Nacional,

2002 31 políticas de Estado, Décimo cuarta política del Estado.

Bensusán Graciela

2007 La efectividad de la legislación laboral en América Latina; O. I. T.

Constitución Política del Perú

2011 Novena edición oficial, Editora Perú.

Cordero Bautista, Julio César

2009 La Inspección del Trabajo como medio de aplicación del principio protector del trabajo, Tesis de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Daza, José Luís

2005 Economía informal, Trabajo no declarado y administración del trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Departamento de diálogo social, legislación y administración del Trabajo, documento N° 9.

Decreto Supremo N° 03-83-TR

1983 Procedimiento de Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 04-96-TR

1996 Reglamento del Procedimiento de la Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 019-2006-TR

2006 Reglamento de la Ley N° 28806. Diario Oficial El Peruano.

Ermida- Uriarte, Oscar

1993 La intervención estatal en las relaciones colectivas del trabajo latinoamericanas; Nueva Sociedad N° 128, noviembre.

Ferro Delgado, Víctor

1992 La Inspección del Trabajo en el contexto de la Reforma Laboral, en la Revista Análisis Laboral, Lima Junio.

Fuentes Candela, Rosa

2006 La Inspección del Trabajo en los convenios 81 y 129 de la OIT, breves reflexiones sobre su adecuado cumplimiento; en la Revista a cumplir.

Gaceta Jurídica

2005 Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo, análisis artículo por artículo.

Kevin Bales

2000 La Nueva Esclavitud en la economía Global, , Editorial Siglo XXI, 2000.

Ley N° 27711

2002 Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 28806

2006 Ley General de Inspección del Trabajo. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

2008 Plan Reto, Registro de Trabajadores obligatorio.

Ministerio del Trabajo y Promoción Social

2008 La Inspección del Trabajo en el Perú, en la Revista Trabajo N° 8, setiembre.

Organización Internacional del Trabajo y su modificatoria

2013 Constitución y sus modificatorias, normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo.

1919 Recomendación N° 5, sobre la inspección del Trabajo (servicio de higiene), Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo.

1923 Recomendación N° 20, sobre la Inspección del Trabajo Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1947 Convenio N° 81, sobre la Inspección del Trabajo, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1995 Protocolo N° 81, relativo al Convenio N° 81, sobre la Inspección del Trabajo, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1947 Recomendación N° 81, sobre la Inspección del Trabajo, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1947 Recomendación N° 82, sobre la Inspección del Trabajo en minas y transporte, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1969 Convenio N° 129, sobre la Inspección del Trabajo en la agricultura, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

1969 Recomendación N° 133, sobre la Inspección del Trabajo en agricultura, Normlex, www.ilo.org.

Organización Internacional del Trabajo

2005 Las Reglas del Juego, una breve introducción a las normas internacionales del Trabajo; Primera Edición.

Organización Internacional del Trabajo

2006 Estrategias y prácticas en materia de Inspección del Trabajo; Ginebra, noviembre.

Onfray Fernando

1972 Reseña Histórica del Ministerio de Trabajo del Perú, (desarrollo orgánico y funcional), Centro Interamericano de Administración del Trabajo (C. I. A T.)

Pacto de Versalles.

2006 Enciclopedia Británica ilustrada, Edición en español para América Latina, Santiago de Chile.

Piore Michael J. y Andrew Schrank

2008 Gestión de la flexibilidad e Inspección del Trabajo en el mundo latino; Revista Internacional del Trabajo, N° 127, 2008.

Roca Moreyra Jesús

1998 La inspección del Trabajo como forma de prevenir los conflictos laborales de carácter jurídicos”, Tesis de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Soluciones Laborales,

2007 Implicancias Laborales del III Pleno Administrativo Laboral del 2007.

Vega RuizMaría Luz

2009 La Inspección de Trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, octubre.

Vega RuizMaría Luz

2009 Administración del Trabajo; asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley, papel central de la inspección del trabajo. Editado por la Organización Internacional del Trabajo, abril.

Weil, David

2008 Un planteamiento estratégico de la Inspección del Trabajo; Revista Internacional del Trabajo, N° 127, Organización Internacional del Trabajo.

Wolfgang Von Richthofen

2003 La Inspección del Trabajo, Guía de la Profesión; Colección Informes OIT N° 65, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España; 2003.

XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

2012 Cuestionarios presentados al congreso, realizado entre el 24 al 28 de setiembre del 2012 en la ciudad de Santiago de Chile, Chile.

ANEXO Nº 01

CUESTIONARIO PARA TRABAJADORES RECURRENTE

1.- Sexo:

- ☐ Hombre
- ☐ Mujer

2.- Edad:

- ☐ 18 a 25
- ☐ 25 a 35
- ☐ 35 a 45
- ☐ Más de 45: (precisar)_____

3.- ¿Ya fue atendido por el servicio?

- ☐ Primera vez
- ☐ Ya fue atendido en otra oportunidad

4.- ¿Qué tipo de trámite realiza?

- ☐ Despido
- ☐ Constancia de cese para la CTS
- ☐ Denuncia
- ☐ Otro: (precisar)_____

5.- ¿Sabe en qué consiste el servicio que viene tramitando?

- ☐ No conoce
- ☐ Si conoce

6.- ¿Hasta hoy, cuántos días demora el trámite?

- ☐ 4 días
- ☐ 4 a 7 días
- ☐ 15 días

- Más de 30 días: (precisar)_____

7.- ¿Qué servicio busca hoy?

Despido

- ir a la visita con el inspector

Cese

- Inicien mi trámite
- Me entregue los resultados

Denuncia

- Inicien mi trámite
- Agilice mi trámite
- Me entreguen los resultados

8.- ¿Los trabajadores de las oficinas lo orientan en su trámite?:

- Orientan Bien.
- Orientan regular
- No orientan

9.- ¿Existe corrupción en el servicio?

- Si
- No

10.- Según usted, los inspectores del trabajo están bien capacitados para atenderlo

- Muy Bien
- Regular

11.- Qué idea tiene sobre el trabajo de los inspectores.

- Son Justos e imparciales
- Apoyan a los trabajadores
- Son pro patronales

- Son corruptos

12.- Según usted, el servicio de inspecciones del trabajo apoya a la solución de los problemas de los trabajadores

- Está bien, es eficaz
- Es lento, pero bueno
- Es lento y malo

SÓLO PARA CASOS DE DESPIDO

12.- ¿Qué espera del trámite que está haciendo?

- Reposición
- Pago de los Beneficios Sociales
- Un acta para seguir tramitando

Sólo para los que ya han sido atendidos por más de una vez.

13.- Los resultados de la inspección son:

- Imparciales
- Parcializados

16.- Se sintió satisfecho con el resultado de la inspección del trabajo anterior

- Satisfecho
 - Regular
 - No satisfecho
-

ANEXO Nº 02

CUESTIONARIO PARA REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES

1.- Sexo:

- ☐ Hombre
- ☐ Mujer

2.- Edad:

- ☐ 18 a 25
- ☐ 25 a 35
- ☐ 35 a 45
- ☐ Más de 45: (precisar)_____

3.- ¿Es la primera vez que usted comparece en el servicio de inspección?

- ☐ Primera vez
- ☐ Varias veces

4.- ¿Cuántas veces ha sido visitada su empresa?

- ☐ Primera Vez
- ☐ Por lo menos una vez al año
- ☐ Varias veces al año
- ☐ Otro: (precisar)_____

5.- ¿Los trabajadores de las oficinas lo orientan en su trámite?:

- ☐ Orientan Bien.
- ☐ Orientan regular
- ☐ No orientan

6.- ¿Existe corrupción en el servicio?

- ☐ Si
- ☐ No

7.- Según usted, los inspectores del trabajo están bien capacitados para atenderlo

- ☐ Muy Bien
- ☐ Regular

8.- Qué idea tiene sobre el trabajo de los inspectores.

- ☐ Son Justos e imparciales
- ☐ Apoyan a los trabajadores
- ☐ Son pro patronales
- ☐ Son corruptos

9.- Según usted, el trato de los inspectores del trabajo es:

- ☐ **Correcto**
- ☐ **Autoritario**

10.- Según usted, el servicio de inspecciones del trabajo apoya a la solución de los problemas Laborales:

- ☐ Está bien, es eficaz
- ☐ Es lento, pero bueno
- ☐ Es lento y malo

Sólo para los que ya han sido atendidos por más de una vez.
--

11.- Los resultados de la inspección son:

- ☐ Imparciales
- ☐ Parcializados

12.- Se sintió satisfecho con el resultado de la inspección del trabajo anterior

- Satisfecho
 - Regular
 - No satisfecho
-

ANEXO Nº 03

CUESTIONARIO PARA LOS INSPECTORES DEL TRABAJO

1.- Sexo:

- ☐ Hombre
- ☐ Mujer

2.- Edad:

- ☐ 25 a 35
- ☐ 35 a 45
- ☐ Más de 45

3.- Cargo

- ☐ Inspector supervisor
- ☐ Inspector del trabajo
- ☐ Inspector auxiliar

4.- ¿El servicio de inspecciones del trabajo actualmente, cumple con su finalidad de verificar que las normas laborales se apliquen a favor de los trabajadores?

- ☐ Está bien, es eficaz
- ☐ Es bueno, falta más inspectores
- ☐ Es malo, hay que cambiar muchas cosas

5.- Los inspectores del trabajo, en general, están bien capacitados para realizar las inspecciones

- ☐ Muy Bien
- ☐ Regular

6.- ¿En su concepto, existe corrupción en el servicio de inspecciones?

- ☐ Si
- ☐ No

7.- ¿Cómo se siente, como trabajador del servicio de inspecciones?

- ☐ Bien
- ☐ Regular
- ☐ Mal

ANEXO N° 04
RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N° 01	Trabajadores registrados en la planilla electrónica – Plan Reto 2010.
CUADRO N° 02	Distribución de inspectores del trabajo.
CUADRO N° 03	Distribución de inspectores del trabajo en la Región Costa – Diciembre del 2011.
CUADRO N° 04	Relación entre la P.E.A y los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 05	Plazas de inspectores del trabajo faltantes.
CUADRO N° 06	Impacto de la inspección del trabajo en la P.E.A.
CUADRO N° 07	Número de empresas inspeccionadas en 2009.
CUADRO N° 08	Hallazgos de infracciones en el año 2010.
CUADRO N° 09	Materias a que se dedica la inspección del trabajo.
CUADRO N° 10	Sexo de los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 11	Edad de los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 12	Frecuencia de atenciones a los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 13	Conocimiento del procedimiento que tramita.
CUADRO N° 14	Tipo de procedimiento que tramitan los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 15	Tiempo que demora el procedimiento.
CUADRO N° 16	Número de días que demora el trámite.
CUADRO N° 17	Situación en la que se encuentre su trámite el día de la aplicación del cuestionario.
CUADRO N° 18	Resultado que espera el trabajador del procedimiento de verificación de despido.
CUADRO N° 19	Percepción del trato de los trabajadores recurrentes en su trámite.

CUADRO N° 20	Percepción de la existencia de corrupción por parte de los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 21	Percepción sobre la preparación de los inspectores del trabajo por los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 22	Percepción sobre el trabajo de los inspectores del trabajo por parte de los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 23	Percepción sobre la eficacia del servicio de inspección del trabajo por los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 24	Percepción sobre la imparcialidad de los resultados de la inspección del trabajo por los trabajadores recurrentes.
CUADRO N° 25	Percepción sobre la satisfacción que produce la inspección del trabajo.
CUADRO N° 26	Sexo de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 27	Edad de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 28	Frecuencia de concurrencia a comparecencias por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 29	Frecuencias de las inspecciones de trabajo.
CUADRO N° 30	Percepción del trato de los trabajadores administrativos en el procedimiento de inspección de trabajo.
CUADRO N° 31	Percepción de la existencia de corrupción por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 32	Percepción sobre la preparación de los inspectores del trabajo por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 33	Percepción sobre los resultados de las inspecciones por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 34	Percepción sobre el trato de los inspectores del trabajo por parte de los representantes de los empleadores.

CUADRO N° 35	Sobre la percepción de eficacia del servicio de inspección del trabajo por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 36	Percepción sobre los resultados de las inspecciones por parte de los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 37	Percepción sobre la satisfacción que produce la inspección del trabajo por los representantes de los empleadores.
CUADRO N° 38	Sexo de los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 39	Edad de los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 40	Composición del universo de los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 41	Percepción de eficacia de la inspección del trabajo por parte de los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 42	Percepción de la preparación de los inspectores del trabajo por ellos mismos.
CUADRO N° 43	Percepción de la existencia de corrupción por parte de los inspectores del trabajo.
CUADRO N° 44	Percepción de los inspectores del trabajo sobre su situación de realización.